O Ambiente de Funcionamento da Governação Local em Angola:

Reforçar as Ligações entre Descentralização e o Desenvolvimento Dirigido pela Comunidade

DRAFT

JANEIRO 18 2006

JMJ *International*

Para o Banco Mundial, Washington, Community Driven Development Anchor e Fundo de Apoio Social (FAS)

CONTEÚDOS

DESIGNAÇÃO	SECÇÃO	PARÁG.	NÚMERO DE PÁG.
Sumário Executivo			**5-7**
Objectivos e Metodologia do Diagnóstico	**A**	**1-6**	**8-9**
História e contexto da governação local em Angola	**B**	**7-66**	**10-26**
História da descentralização e da governação local		7-14	10-12
Legislação actual para descentralização e governação local		15-26	12-14
Atribuições e competências das instituições do governo central no que concerne à descentralização e governação local		27-33	14-15
Iniciativas políticas recentes relacionadas com descentralização e governação local		34-46	16-19
Projectos e iniciativas relevantes no apoio à descentralização e a governação local		47-66	19-26
Diagnóstico do Ambiente de Funcionamento da Governação Local	**C**	**67-110**	**27-36**
Dimensão Legal e Política		67-85	27-30
Dimensão Fiscal		86-103	30-33
Dimensão Administrativa/Funcional		104-108	33-34
Oportunidades e Constrangimentos para a Governação Local		109-110	34-36
Diagnóstico do Ambiente de Funcionamento da Sociedade Civil Local	**D**	**111-144**	**37-45**
Dimensão Legal e Política		111-129	37-40
Dimensão Fiscal		130-135	41-42
Dimensão Administrativa/Funcional		136-142	42-44
Oportunidades e Constrangimentos para a sociedade civil local		143-144	44-45
Identificação de oportunidades chave para o relacionamento entre a governação local e sociedade civil local de forma a melhorar a governação local	**E**	**145-148**	**46-48**
Oportunidades e constrangimentos para um relacionamento 'co-produtivo'.		145-146	46-47
Oportunidades e constrangimentos para um relacionamento de responsabilização		147-148	47-48
Recomendações estratégicas preliminares			**49-53**
Anexos			
Referências			**54**
Lista de Entrevistas e Grupos Focais			**55-56**
Questionários do Diagnóstico da Governação Local			

DRAFT

AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer às equipas do Banco Mundial e do FAS em Angola pelo seu apoio durante o diagnóstico. Igualmente importante foi a contribuição do Grupo de Trabalho de Descentralização, cujos membros aceitaram reunir connosco individualmente e enquanto grupo, nos ajudou na clarificação dos objectivos e no progresso do diagnóstico. Muitas agências governamentais chave nos concederam o seu tempo e análise sobre o progresso da desconcentração e descentralização e membros da 4ª Comissão da Assembleia Nacional prepararam um série de questões para análise. Finalmente um agradecimento especial vai para a UTCAH por ter preparado informação sobre ONGs especialmente para este trabalho e ter garantido que a mesma informação nos chegasse a Londres a tempo de ser incluído neste diagnóstico.

DRAFT

ACRONYMS

CDD	Community Driven Development
CSAT	Civil Society Analysis Tool
ECP	Estratégia de Combate à Pobreza
FAS	Fundo de Apoio Social
GdA	Governo de Angola
GTD	Grupo de Trabalho de Descentralização
IFAL	Instituto de Formação da Administração Local
LUPP	Luanda Urban Poverty Program
MAPESS	Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social
MAT	Ministério da Administração do Território
MINADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MINFIN	Ministério das Finanças
MINPLAN	Ministério do Planeamento
MINUA	Ministério do Urbanismo e Ambiente
OCB	Organização Comunitária de Base
OGE	Orçamento Geral do Estado
ONGI	Organização Não Governamental Internacional
ONGN	Organização Não Governamental Nacional
OSC	Organização da Sociedade Civil
SIGFE	Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado
UTCAH	Unidade Técnica de Coordenação das Ajudas Humanitárias

DRAFT

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Governo de Angola começou o processo com vista à desconcentração da administração estatal em 1999. Pela primeira vez, todos os sectores, excepto justiça, interior e finanças, passaram a fazer parte das equipas dos governos provinciais com subordinação hierárquica ao Governador da Província em vez dos Ministros. O objectivo foi criar uma administração mais coesa e aproximá-la dos problemas locais. Esta medida foi seguida da aprovação em 2001 da Estratégia de Desconcentração e Descentralização com o objectivo de aprofundar a desconcentração e gradualmente, estabelecer *autarquias* como unidades de governo local autónomas. Desde o fim do conflito armado em 2002 o processo foi acelerado e finalmente foi possível estender a administração do estado a todo o território nacional.

Actualmente, em 2006, existe um grande entusiasmo no Governo de Angola para avançar com a desconcentração e eventualmente criar governos locais descentralizados em municípios piloto. O conceito chave na perspectiva do GdA é 'gradualismo'. O objectivo é gradualmente caminhar no sentido da descentralização, aprender lições nos municípios piloto e alargar a descentralização à medida que a capacidade aumenta. Na perspectiva da sociedade civil, está a haver um crescente engajamento em direcção ao planeamento municipal participativo, através de fóruns municipais, compostos por associações locais, autoridades tradicionais e o sector privado conjuntamente com a Administração Municipal. Igualmente assiste-se a um aumento de actividade por parte da sociedade civil em mecanismos de responsabilização, especialmente análise do orçamento. As condições estão criadas para a descentralização e alguns observadores consideram que já não existem possibilidades de voltar atrás.

No entanto, ainda existem desafios consideráveis. Mais especificamente, o ciclo vicioso de falta de capacidade e experiência dos recursos humanos ao nível Municipal em conjunto com o facto de actualmente não existir orçamento aquele nível, faz com que não hajam oportunidades de ganhar experiência no planeamento de serviços e em gestão orçamental. O facto do orçamento não ter sido desconcentrado para os Municípios está principalmente relacionado com a ansiedade do nível central quanto à capacidade daqueles para gerir os fundos, juntamente com os esforços que têm vindo a ser feitos para reduzir as Unidades Orçamentais de forma a garantir um controle mais efectivo dos dinheiros públicos. Apesar disso, há um reconhecimento crescente das contradições desta posição e é provável que hajam mudanças da situação no curto ou médio prazo.

Este diagnóstico tem como objectivo fornecer mais detalhes quanto aos desafios que devem ser enfrentados. O diagnóstico identifica as oportunidades e constrangimentos para a descentralização, do ponto de vista da governação e da sociedade civil. Analisa igualmente como é que as estruturas de governação e a sociedade civil podem desenvolver um relacionamento 'co-produtivo', estabelecendo ligações mais efectivas para formulação de políticas e prestação de serviços, bem como considera o papel que as estruturas do governo e a sociedade civil podem ter na garantia de uma maioria responsabilização perante os cidadãos.

DRAFT

Oportunidades chave identificadas na governação são os planos do GdA para rever no curto prazo a legislação de desconcentração/descentralização, o facto do novo Projecto de Lei Constitucional criar espaço para a governação local, as evidências de uma maior transparência e o uso nascente de mecanismos de responsabilização. Por outro lado, a 4ª Comissão da Assembleia Nacional foi constituída para analisar questões da governação local e existem oportunidades para apoio externo às análises da Comissão. Constrangimentos incluem o nível baixo de desconcentração fiscal e a falta de capacidade ao nível municipal, quer em termos do número de funcionários, quer em termos do seu nível limitado de educação básica e formação profissional. Por outro lado existem mudanças frequentes de Administradores Municipais e as iniciativas de apoio à governação local têm tido até à data pouca coordenação.

No lado da sociedade civil, oportunidades incluem a probabilidade da legislação que governa as ONGs e OCBs poder vir a ser revista no médio prazo, criando a oportunidade para a sociedade civil pressionar no sentido da criação de um quadro legal mais favorável ao desenvolvimento da sociedade civil. Existe igualmente um maior reconhecimento por parte do governo do papel da sociedade civil e da participação dos cidadãos na governação local. A sociedade civil começa a ser um dos três pilares da governação local, juntamente com as *autarquias* eleitas e as autoridades tradicionais. Constrangimentos incluem as questões de financiamento que estão a impedir o crescimento das ONGs nacionais, falta de capacidades e (actualmente) a falta de uma quadro legal e de políticas para as OCBs.

A fraca representação de mulheres e a falta de analise de questões do género é uma limitação ao desenvolvimento a todos os níveis e é um problema para *ambos* estruturas governamentais e sociedade civil.

Pode a governação e a sociedade civil desenvolver um relacionamento 'co-produtivo' mais efectivo ao nível local? Existem sinais positivos. Nos Fóruns Municipais piloto há um reconhecimento crescente que o trabalho conjunto em planeamento municipal participativo e na prestação de serviços, pode reforçar, não enfraquecer, os dois lados. A sociedade civil local pode ajudar a preencher algumas faltas de capacidade ao nível municipal, nas áreas de diagnóstico participativo, planeamento e gestão do orçamento. Existem excelentes oportunidades para trabalhar conjuntamente na recolha e análise de dados, actualmente um problema enorme quando o país ficou aberto após o conflito. A governação local também precisa da capacidade das ONGs e OCBs na prestação de serviços de saúde, educação e noutras áreas de serviços primários. Algum deste trabalho está a ser retardado pela falta de um quadro legal para Fundos de Desenvolvimento Municipal de responsabilidade conjunta.

Relacionamentos de responsabilização também podem ser melhorados pelo aumento dos fóruns locais participativos que podem fornecer uma maior prestação de contas à população local e pelo aumento das experiências de análise conjunta do orçamento. O sistema actual de identificar algumas ONGs com sendo de Utilidade Pública se trabalharem dentro dos parâmetros das políticas do GdA pode limitar o relacionamento de responsabilização.

As recomendações são apresentadas como propostas ao Grupo de Trabalho de Descentralização (GTD) composto pela maioria dos interessados em governação local que não fazem parte do GdA e inclui doadores, agências das NU, a UE, ONGs

DRAFT

nacionais e internacionais. Apesar do GTD ter funcionado até hoje de maneira informal, existem boas oportunidades para elevar o trabalho do GTD a um outro patamar e tornar-se num 'think tank' e grupo de advocacia em questões de descentralização. As propostas para o GTD incluem: i) analise **geográfica das iniciativas** de descentralização por Municipalidade ii) promoção da **descentralização fiscal** iii) protocolos para encorajar a **continuidade do compromisso para com as iniciativas de governação local** (por exemplo Fóruns) independentemente das mudanças de Administradores Municipais iv) garantir que as iniciativas nesta área reconhecem a importância das **ligações com os GEPEs dos Governos Provinciais** v) **ligações por sector** (saúde, educação, etc.) com desconcentração e descentralização vi) **colaboração com FONGA** (a plataforma de ONGs nacionais) para tratar de questões da sociedade civil e vii) reforçar os **conteúdos práticos da formação dos Administradores Municipais**. Recomendações adicionais específicas para o FAS também foram incluídas.

DRAFT

Secção A: Objectivos e Metodologia do Diagnóstico

1. O objectivo do diagnóstico é **analisar o ambiente de funcionamento (político e institucional) da governação local em Angola**. O ambiente de funcionamento inclui ambos, o contexto da governação local em si e o contexto para a inter acção entre a governação local e a sociedade civil. O diagnóstico é parte de um trabalho mais vasto do Banco Mundial sobre o ambiente de governação local em diferentes países.

2. Mais especificamente, o diagnóstico tem como objectivos:
   - Apoiar o FAS e outros programas de governação local no **fortalecimento das suas estratégias de governação local** e ao mesmo tempo fortalecer a sua capacidade de negociar e implementar essas estratégias
   - **Informar o diálogo sobre políticas** entre os três (ou quatro) níveis de governação (Nacional, Provincial e Municipal) e entre a governação e a sociedade civil
   - **Melhorar as ferramentas de diagnóstico** que o Community Driven Development (CDD) anchor do Banco Mundial está a desenvolver para analisar os ambientes de governação local

3. O presente relatório faz parte da primeira fase do diagnóstico. A segunda fase será feita em Maio de 2006 usando estudos de caso em várias províncias de Angola para analisar como é que programas específicos, incluindo o FAS, estão a trabalhar no terreno para melhorar a governação local.

4. Uma parte importante da Primeira Fase foi estruturar a informação de forma a poder ser comparável com dois estudos similares, a decorrer nas Filipinas e na Zâmbia. Por esta razão, muita da informação foi recolhida e analisada com base num questionário incluído como Anexo a este relatório. O diagnóstico de cada área, governação local e sociedade civil, foi tratado em **três dimensões: político/legal, fiscal e administrativa/funcional.**

5. O diagnóstico usou a seguinte abordagem metodológica:

Durante a *visita ao país* foram usadas as seguintes técnicas:
   - Entrevistas com **membros e funcionários chave do Governo** representando o Ministério da Administração do Território, Ministério das Finanças, UTCAH, Governo Provincial de Luanda e Administrações Municipais (Viana e Ingombotas)
   - Entrevistas com **agências bilaterais, doadores e ONGs** que apoiam o desenvolvimento da governação local (UE, PNUD, GTZ, USAID, CARE, LUPP, Development Workshop, SCUK, World Learning)
   - Discussões com **líderes da sociedade civil** (FONGA, COIEPA, ADRA, Jubileu 2000, Rede Mulher, Kandengues Unidos)
   - Discussão com a Presidente e um Membro da 4ª Comissão da **Assembleia Nacional**, comissão que trata das questões de governação local
   - Reunião de discussão com o **Grupo de Trabalho de Descentralização** para explicar os objectivos do diagnóstico e como poderá vir a ser utilizado no futuro

DRAFT

- Participação numa reunião do **Fórum do Kilamba Kiaxi** e numa sessão de formação organizada pelo Município do Kilamba Kiaxi e Faculdade de Arquitectura sobre **Planeamento Urbano Participativo**

Análise de literatura, documentação e legislação chave, incluindo a base de dados da UTCAH sobre ONGs registadas em Angola.

6. *Constrangimentos do diagnóstico*

Alguns outros estudos na área de governação local estavam a ser realizados simultaneamente. Foi acordado com FAS, Banco Mundial, PNUD e União Europeia, bem como com os restantes membros do Grupo de Trabalho de Descentralização**,** que todos estes estudos deveriam estar coordenados de forma efectiva e não haver duplicação de informação ou entrevistas. A decisão tomada foi que o presente estudo deveria ter como objectivo incorporar os resultados dos outros estudos de forma a se ter uma panorâmica geral e poder fornecer recomendações estratégicas (e práticas).

Tendo presente tal objectivo, temos de fazer os seguintes comentários:

i) O estudo encomendado pelo PNUD sobre descentralização fiscal já foi realizado e será apresentado para validação e conclusão em Janeiro de 2006. Não foi possível para o presente diagnóstico ter acesso ao referido estudo antes de preparar a primeira versão deste relatório.

ii) Um estudo da UE sobre as melhores práticas no diagnóstico e planeamento ao nível municipal foi partilhado connosco em 17/01/2006, mas infelizmente não houve tempo suficiente para incorporar qualquer informação relevante na primeiro versão deste relatório.

Um outro constrangimento do presente diagnóstico foi a falta de acesso a alguns documentos importantes, principalmente a Lei sobre a Alta Autoridade contra a Corrupção.

DRAFT

Secção B: História e contexto da governação local em Angola

História da descentralização e da governação local

7. A recente direcção tomada no sentido da desconcentração e descentralização é uma agenda *Angolana* que numa fase posterior[1] ganhou o apoio e o entusiasmo da comunidade internacional. A agenda que promove a desconcentração e descentralização é anterior ao fim do conflito armado, mas a sua implementação foi acelerada desde 2002 quando o acesso aos Municípios e Comunas foi de repente possível. Desde 2002 que finalmente foi possível instalar administrações em todas ao Municípios e Comunas do interior e foi acelerado o debate sobre como se pode garantir que as populações participem activamente no fornecimento de serviços e na redução da pobreza nas suas áreas de residência.

Os principais acontecimentos no caminho da desconcentração e descentralização, são os seguintes, por ordem cronológica:

Período colonial

8. Durante o período colonial havia um sistema de governação centralizado, tanto ao nível do estado Português em Lisboa como ao nível da administração colonial em Luanda. No entanto, os Portugueses introduziram a noção de 'autarquias' eleitas localmente e *permitiram* aos Governos das colónias estabelecerem as mesmas quando fosse apropriado. O termo 'autarquia' foi introduzido directamente do modelo português e quer dizer originalmente governo autónomo do povo. Em termos das divisões administrativas, na altura da independência Angola estava dividida em 16 distritos, 120 concelhos e 423 postos administrativos.

1975-1991

9. Aquando da independência em 1975, a noção de 'autarquia' ficou consignada na Constituição como uma governação local eleita pelo povo com autonomia administrativa e financeira. No entanto, de 1975 a 1991, na prática e em legislação subsequente, houve uma forte tendência no sentido oposto, ou seja, em direcção a um estado centralista, como parte do sistema de partido único. Embora, o termo usado para descrever o sistema fosse o 'centralismo democrático', na realidade havia mais centralismo que democracia, pois os órgãos locais eram fortemente dependentes dos centrais. Contudo, a criação das Assembleias Provinciais em 1980 constituiu uma oportunidade para os cidadãos que as compunham puderem exercer um certo controlo sobre os governos provinciais. As Assembleias Provinciais, incluíam algumas personalidades relativamente independentes e autoridades tradicionais e eram consultadas sobre assuntos nacionais podendo assim contribuir para a definição das políticas a nível central do estado. A tendência para um controle ao nível central do estado foi reforçada pela necessidade de um controle centralizado ao nível político e militar durante os anos do conflito armado e pelo facto de muitos Municípios estarem inacessíveis.

Após a independência, a Constituição de 1975 alterou a divisão administrativa para Províncias, Municípios, Comunas e Povoações ou Bairros (estes apenas nos centros urbanos).

[1] Com excepção do PNUD e GTZ que têm apoiado o desenvolvimento institucional e pensado na descentralização desde a fase inicial.

DRAFT

De 1992 até ao presente

10. Com o fim do sistema de partido único em 1991, foi introduzida uma nova Constituição em 1992. A Constituição de 1992 permite em simultâneo a desconcentração e a descentralização através do estabelecimento de autarquias eleitas ao nível local (Artigo 146). Foi mantido o sistema em que os Governadores Provinciais são nomeados e juntamente com as suas equipas implementam as políticas do estado enquanto ao mesmo tempo, permite a existência de governos locais autónomos a serem estabelecidos ao nível Municipal e Comunal através de representantes eleitos.

11. A Constituição de 1992 manteve as divisões sub nacionais como sendo Província, Município, Comuna e Bairro/Aldeia, mas na prática só os três primeiros níveis estão funcionais. Actualmente existem, 18 Províncias, 163 Municípios e aproximadamente 532 Comunas. Mesmo as Comunas cobrem uma vasta área geográfica. Por exemplo, Angola é 14 vezes maior que Portugal, mas Portugal tem 365 Municípios e Angola tem menos de metade desse número.

12. O reinício do conflito armado retardou o processo no sentido da desconcentração e descentralização previsto em 1992**.** Apesar disso**,** no final dos anos 90 o processo de desconcentração foi iniciado. Legislação chave foi aprovada em 1995 (sobre desconcentração financeira) e em 1999 (17/99) que iniciou o processo de implementação prática da desconcentração. A legislação de 1999 passou a autoridade hierárquica da maioria dos sectores (saúde, educação, água, etc.) do Ministros para os Governadores Provinciais. Esta medida foi seguida pela publicação do Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização em 2001, que estabeleceu um plano para a aprovação dum conjunto de legislação sobre governação local necessária para se chegar à descentralização e a governos municipais eleitos. No entretanto, algumas dessas leis mais importantes já foram aprovadas, em particular a lei do ordenamento do território e a lei da terra.

13. O objectivo estabelecido no Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização era primeiro estabelecer capacidades para a implementação de responsabilidades desconcentradas ao nível Municipal e Comunal e reforçar experiência e sistemas a esses níveis. Uma vez que a desconcentração estivesse a avançar, o plano era estabelecer autarquias duma forma gradual, iniciando esse processo em municípios piloto. Quando em 2001 foi lançado o Plano Estratégico, os Municípios piloto não estavam ainda definidos. Posteriormente, no Programa do Governo para 2005/6, foram indicados os 41 Municípios[2] piloto (ver páginas 23-26) como início do processo rumo à descentralização.

14. Dalguma forma existe actualmente uma tensão entre centralização e descentralização. Nesta fase de pós conflito em que as necessidades de reconstrução são enormes e as capacidades locais baixas, existe uma tendência compreensível para o planeamento centralizado da nova Angola, mais ou menos como um Plano Marshall, usando 'blueprints' para educação primária, serviços de saúde primários, etc. Ao mesmo tempo, existe uma outra tendência no sentido de ouvir as vozes locais

[2] De facto existe alguma confusão sobre se são 41 os Municípios nomeados como pilotos para a descentralização ou 47. No Programa do Governo para 2005/6 *todos* os 9 Municípios de Luanda estão incluídos. No entanto, MAT publicou uma lista onde só 3 Municípios de Luanda estão incluídos (Kilamba Kiaxi, Viana e Cacuaco)

DRAFT

e de introduzir uma gestão descentralizada das questões locais. De facto, o princípio fundamental de gradualismo citado por Angola é muito provável que venha a ser dominante no médio prazo. Vai haver progresso na desconcentração e descentralização mas vai ser um progresso lento e progressivo. As soluções serão encontradas pelos Angolanos, incorporando ideias e experiências internacionais, mas tendo o governo e a sociedade civil Angolanas a posse de todo o processo.

Legislação actual para descentralização e governação local

A principal **legislação existente** é a seguinte:

15. **A Lei Constitucional de 1992**, especialmente os artigos 54, 90, 145 e 147**,** que permite a desconcentração e o estabelecimento de autarquias independentes ao nível local, desde que elas não ponham em risco a unidade do estado. A actual Constituição não faz referência à participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais na governação local. A falta de definição do papel das autoridades tradicionais na Constituição tem levantado algumas preocupações e foi a principal recomendação da Primeira Conferência das Autoridades Tradicionais em 2003 (MAT, 2004).

16. Já existe uma proposta de nova Constituição que tem sido amplamente debatida, mas que ainda não foi aprovada. Isto porque em 1992 havia uma assumpção de que a presente Constituição seria transitória, tendo como objectivo principal introduzir uma democracia multi partidária e que para ter uma Constituição mais completa seria necessário um maior debate e tal aconteceria mais tarde. Uma Comissão Constitucional foi formada em 1998 que foi discutindo durante seis anos uma proposta de nova Constituição. As discussões foram atrasadas nos artigos referentes à caracterização do sistema semi- presidencial e a sua aprovação foi adiada para depois das eleições parlamentares, que devem acontecer em 2006/7. No entanto, o projecto de constituição mantêm-se importante como indicação da possível direcção que a governação local pode tomar após a aprovação da nova constituição.

17. No **projecto de Constituição** está incluída uma secção sobre a autonomia do poder local que começa por indicar que poder local é composto por autarquias, autoridades tradicionais e participação dos cidadãos, tal como prevê o Plano Estratégico. Isto faz com que efectivamente a governação local esteja baseada em três pilares compostos por representantes eleitos em conjunto com autoridades tradicionais e sociedade civil. Refere que o estabelecimento das autarquias seguirá o princípio do gradualismo e que isso terá como consequência a inconveniente existência de dois sistemas a funcionar em simultâneo (as autarquias serão pilotadas nuns Municípios, mas não noutros). Define as autarquias como incluindo os Municípios e as Comunas e como sendo pessoas colectivas cujo objectivo é assegurar a realização dos interesses dos residentes duma área territorial específica através de estruturas representativas. Deverá haver uma Assembleia, um órgão executivo colegial e um presidente. A Assembleia será eleita por sufrágio universal através de um sistema de representação proporcional e terá um mandato de quatro anos. Candidaturas independentes podem ser apresentadas. As autarquias têm património e finanças próprias e legislação futura definirá as formas de apoio técnico e financeiro do estado às autarquias.

18. De acordo com o projecto de Constituição, os Governadores Provinciais continuarão a ser nomeados pelo Presidente da República, mas na base de proposta do

DRAFT

partido mais votado na respectiva província. Nas áreas não designadas para pilotar a descentralização na primeira fase, os Administradores Municipais e Comunais serão nomeados pelo Ministro da Administração do Território com base nas propostas dos Governadores Provinciais. O projecto de Constituição observa que as autoridades tradicionais serão objecto de legislação específica no futuro. Igualmente reconhece a participação dos cidadãos na resolução de questões locais, mas não trata formas específicas dessa participação como sejam os fóruns formalizados ou conselhos de concertação. Uma outra inovação importante no projecto de constituição é que este reconhece a necessidade de uma Alta Autoridade Contra a Corrupção. A pessoa será eleita para o cargo pela maioria dos deputados por um mandato de cinco anos.

19. No projecto de Constituição mantêm-se a actual divisão político-administrativa do País, mas o debate sobre esta questão já foi iniciado. A Agenda Nacional de Consenso para o Futuro apresentada pelo MPLA (MPLA, 2005) reconhece a natureza distorcida da actual divisão e a necessidade duma revisão da mesma baseada em critérios como a densidade populacional, a área geográfica, a importância económica, os serviços sociais e as divisões culturais e de identidade.

Legislação não constitucional chave relacionada com governação local (em ordem cronológica)

20. *Desconcentração financeira Decreto 6/95 e subsequentes despachos: 29/96, 38/96 e Decretos 80/99 e 30/00*
O decreto dá poderes ao Ministro das Finanças para fixar uma percentagem global a atribuir aos orçamentos Provincial e da administração local e estabelecer impostos sobre património local. Aos Governos Provinciais são dados poderes para estabelecer critérios e mecanismos para subdividir o orçamento. Os despachos 29/96 e 38/96 atribuem às Províncias do Zaire e Cabinda respectivamente o direito de receber 10% das suas receitas do petróleo. O Decreto 80/99 do Ministério das Finanças é uma solução de transição até que seja aprovada a lei sobre finanças e investimento locais e atribui aos Governos Provinciais um conjunto de impostos e outras receitas arrecadadas nas Províncias. O Decreto 30/00 aprova o regulamento de afectação de 10% do imposto de rendimento e de consumo às Províncias de Lunda Norte, Lunda Sul e Moxico.

21. *Decreto 17/99 – Organização dos Governos Provinciais e das Administrações Municipais e Comunais*
O Decreto 17/99 é a peça fundamental da legislação que iniciou o processo de desconcentração, mudando a gestão das delegações provinciais sectoriais dos ministros ao nível central para os governadores provinciais. Todos os sectores foram incluídos com excepção das Delegações Provinciais da Justiça, Interior e Finanças que permaneceram sobre a responsabilidade directa do estado ao nível central. O Decreto também especifica as atribuições e competências das Administrações Municipais e Comunais em relação ao nível Provincial. O Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização critica o Decreto 17/99 como tendo lacunas significativas no que concerne a competências não atribuídas (planeamento urbano e rural, política de solos, expropriações de utilidade pública, licenças de construção, loteamento urbanos, melhoramentos urbanos e planeamento e gestão de investimentos públicos).

DRAFT

22. O Decreto 17/99 foi seguido pelo *Decreto 27/00, Regulamento dos Governos Provinciais, Administrações Municipais e Comunais.* Este teve como objectivo eliminar e juntar estruturas e serviços ao nível Municipal e Comunal que eram da responsabilidade do governo central e estabelecer mecanismos para melhorar a eficácia dos recursos humanos, materiais e financeiros.

23. *Lei do Ordenamento do Território* – Esta lei foi aprovada em Março de 2004 e trata de definir as responsabilidades do estado e das autarquias em termos de planeamento territorial. A lei atribui uma forte responsabilidade nesta matéria ao Órgão Técnico Central do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico, reflectindo a preocupação sobre a capacidade existente ao nível local. O pessoal técnico do nível provincial é considerado subordinado em relação ao do nível central e a legislação obriga que o nível provincial elabore planos com o apoio técnico do nível central. Da mesma forma as secções municipais devem elaborar planos com o apoio técnico do nível provincial. Ao nível municipal o Plano Director Municipal serve como base do planeamento urbanístico, mas a legislação não trata da participação dos cidadãos no desenvolvimento do Plano Director Municipal. No entanto, o artigo 21 refere a necessidade da participação dos cidadãos na elaboração, execução e revisão dos planos territoriais.

24. *A Lei de Terras* foi aprovada em Agosto de 2004 (9/04) e tem como objectivo uma abordagem integrada para o uso da terra tendo em consideração os aspectos sociais, económicos, ecológicos e culturais. O Anteprojecto de lei mereceu uma ampla consulta à sociedade, tendo esta contribuído com propostas pertinentes para a sua melhoria, embora nem todas aceites. A lei atribui aos futuros órgãos do poder local uma grande responsabilidade na gestão da terra.

25. A legislação sobre descentralização fiscal ainda não foi elaborada e o mesmo acontece com a definição dos parâmetros das eleições locais. Legislação mais detalhada sobre atribuições e competências aos diferentes níveis da governação é igualmente necessária, mas a revisão do Decreto 17/99 deve tratar desta área.

26. Uma vez que ainda existe muita legislação sobre governação local para ser aprovada e que a legislação chave já aprovada nalgumas áreas (Ordenamento do Território e Terra) ainda não foi *regulamentada*, existem actualmente boas oportunidades para as agências interessadas nestas questões participarem nas discussões e na análise dos projectos de lei.

Atribuições e competências das instituições do Governo Central no que concerne à descentralização e governação local

27. **Ministério da Administração do Território - MAT**

O Ministério da Administração do Território tem a principal responsabilidade para gerir as mudanças políticas e legais relacionadas com a descentralização e governação local, incluindo todas as actividades especificadas no Plano Bi-Anual 2005/6 do GdA. MAT tem igualmente a responsabilidade global de estabelecer as ligações entre os diferentes níveis da governação e administração. MAT é ainda responsável pela formação e capacitação da administração local através da tutela do IFAL – Instituto de Formação da Administração Local

DRAFT

28. **Instituto de Formação da Administração Local - IFAL**
IFAL tem a responsabilidade para a formação e desenvolvimento da administração local. Dados os enormes problemas de capacidade identificados neste e noutros diagnósticos (ver MAT/UNDP/IBAM, 2005), IFAL joga um papel extremamente importante na capacidade para implementar a desconcentração e a descentralização. Já existem cursos de média e longa duração que estão a ser ministrados e um estudo recente (MAT/UNDP/IBAM, 2005) recomendou mais alguns cursos adicionais.

29. **Ministério das Finanças - MINFIN**
O Ministério das Finanças tem a responsabilidade global por elaborar e gerir o Orçamento Geral do Estado, definindo as unidades orçamentais e tendo, juntamente com o MINPLAN, a responsabilidade primária pelas políticas de desenvolvimento económico. O Ministério das Finanças gere todos os aspectos legais e de políticas que se relacional com a descentralização fiscal.

30. **Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social - MAPESS**
O MAPESS aprova os quadros de pessoal e gere a reforma da administração pública. O Ministério tem um objectivo expresso de fazer da administração pública um instrumento efectivo de fornecimento de serviços públicos. À luz deste objectivo, o Ministério está a tentar controlar o número total de funcionários públicos e de institutos públicos ligados aos ministérios. O MAPESS tem igualmente a tutela do INAP, Instituto Nacional de Administração Pública. INAP forma os funcionários do nível nacional, enquanto o IFAL forma os de nível local, pelo que os dois institutos devem trabalhar em estreita colaboração.

31. **Ministério do Planeamento - MINPLAN**
MINPLAN é co-responsável pelas políticas de desenvolvimento económico e social, juntamente com o Ministério das Finanças. O MINPLAN é também responsável pelos principais planos nacionais: Programa Bi-Anual, o futuro programa de longo prazo (até 2025), a Estratégia de Combate à Pobreza e o Plano de Investimentos Públicos.

32. **Ministério do Urbanismo e Ambiente - MINUA**
MINUA é responsável pelo planeamento rural e urbano e desempenhou um importante papel no desenvolvimento da lei da terra. É importante em termos do uso da terra ao nível local e na forma como é que essas decisões são tomadas.

33. **Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural – MINADER**
MINADER é responsável pelo planeamento e implementação do desenvolvimento rural e tem a sua focalização principal no desenvolvimento local, sendo para tal apoiado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrícola (IDA). Como Instituto o IDA responde directamente ao MINADER, não ao Governo Provincial[3]. Este relacionamento pode vir a ser difícil de gerir num contexto de desconcentração e descentralização pois retira poder de intervenção aos governos locais numa área de importância fundamental.

[3] A questão dos Institutos Nacionais responderem ao nível nacional, não aos Governos Provinciais é discutido por Jaime Pinto do MAT no Primeiro Encontro nacional sobre Administração Local (MAT/UNDP, 2004).

DRAFT

Iniciativas políticas recentes ligadas à descentralização e governação local

34. As principais iniciativas políticas de descentralização e governação local vieram na sequência de estudos e programas desenvolvidos pelo GdA, como segue:

- 1999 Estudo sobre a Macro Estrutura da Administração Central
- 2001 Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização
- 2002 Estudo sobre a Macro Estrutura da Administração Local MAT/UNDP
- 2004 Encontro Nacional sobre Administração Local em Angola (sessão de abertura feita pelo Presidente dos Santos)
- 2005/6 Programa do Governo

1999 Estudo sobre a Macro Estrutura da Administração Central

35. Este estudo recomendou muitas das reformas chave da administração ao nível nacional, a maioria das quais da responsabilidade do MAPESS.

2001 Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização

36. O Plano Estratégico estabeleceu os parâmetros para a desconcentração e descentralização e mantêm-se actualizado. Os pontos essenciais foram que o processo deveria estar baseado no gradualismo com um foco inicial na desconcentração, seguido mais tarde pela descentralização através de autarquias autónomas.

2002 Estudo sobre a Macro Estrutura da Administração Local MAT/UNDP

37. Este estudo foi extremamente importante e foi usado para desenvolver um plano mais claro e detalhado no actual programa do GdA no sentido da implementação do Plano Estratégico e nas mudanças legislativas a realizar. O Estudo teve igualmente como objectivo apresentar modelos para governação local. Para tal, foram visitados e elaborados questionários em 48 Municípios e 50 Comunas. Os resultados foram discutidos com uma vasta representação de interessados incluindo Governadores Provinciais, Vice Governadores, membros do governo central e autoridades tradicionais tendo sido adoptado pelo GdA. Devemos notar que o estudo aconteceu exactamente na altura em que o conflito chegava ao fim. Até então, muitas áreas do interior estavam inacessíveis e não tinha sido possível estender a administração do estado aos municípios do interior. Este facto explica em parte (não na totalidade) a situação encontrada na área dos recursos humanos. Os pontos principais sublinhados pelo estudo sobre administração local foram os referidos nos parágrafos seguintes:

38. As limitações de Recursos Humanos são o principal constrangimento para uma efectiva governação local. Na altura do estudo, cerca de 79% do pessoal estava baseado nos Governos Provinciais, ficando 19% nas Administrações Municipais e só 1% nas Administrações Comunais. Só 3% do pessoal tinha educação superior e destes, 97% estavam baseados nos Governos Provinciais. A maioria dos Administradores Municipais, um posto chave, só tinha a 7ª ou 8ª classe, o que não é de todo suficiente para os conhecimentos de planeamento e monitoria que um efectivo desenvolvimento local exige. Mais de 80% do pessoal era administrativo ou auxiliar, em vez de pessoal técnico qualificado com capacidade para promover planeamento, formular políticas públicas, elaborar orçamentos, etc.

39. As funções consideradas mais fracas e que tinham mais necessidade de pessoal competente, eram as de *planeamento e estatística* aos três níveis, Provincial,

DRAFT

Municipal e Comunal, *formulação de políticas públicas* (Provincial e Municipal), *gestão de Recursos Humanos* (Provincial) e *gestão orçamental* (todos os níveis). Havia uma tendência para os Governos Provinciais e Administrações Municipais de expandir os seus organogramas no sentido horizontal e vertical, criando muitas secções pequenas, aumentando a burocracia, sem ter uma visão adequada de qual a estrutura mais efectiva para a prestação de serviços.

40. A falta de balanço na questão do género e a exclusão foi indicado como um dos problemas principais: Não havia uma única mulher como Governadora Provincial ou mesmo Vice Governadora (esta situação mudou e agora existem 2 mulheres Vice Governadoras em 37, mas ainda não há mulheres Governadoras) e só 3% dos Administradores Municipais e 4% dos Administradores Comunais eram mulheres.

41. Apesar das responsabilidades de funções chave terem sido desconcentradas para os Governos Provinciais, a desconcentração financeira era insuficiente para um efectivo cumprimento dessas responsabilidades (e este é ainda o caso). Os salários consumiam uma alta percentagem dos fundos ao nível Provincial e Municipal, uma média de 60% dos fundos totais, chegando a 97% em casos extremos. Esta situação deixava uma verba limitada para fundos de desenvolvimento.

42. Enquanto os Administradores Municipais têm uma responsabilidade *de jure* para fornecer serviços básicos, a maioria desses serviços era de facto fornecida pelo nível provincial em detrimento da capacidade das Administrações Municipais. As Administrações Municipais não tinham orçamento próprio para fornecer esses serviços e esse á ainda actualmente a situação. Claramente, o desafio era como alterar o balanço de prestação de serviços entre os vários níveis, aumentando gradualmente a percentagem dos serviços prestados em cada sector pelo nível Municipal e depois pelo Comunal, reduzindo os serviços prestados pelo nível Provincial. O estudo também encontrou uma concentração dos serviços prestados nos centros urbanos, especialmente na capital Provincial, em detrimento das zonas peri urbanas e especialmente das zonas rurais.

43. O estudo analisou o papel das autoridades tradicionais na governação das comunidades locais, especialmente nas zonas rurais. Um número vasto de autoridades tradicionais fazia parte das folhas de salário do estado para atribuição de subsídios e uniformes – 37,930 em 1998. O estudo recomendou que algumas responsabilidades específicas podiam ser devolvidas às autoridades tradicionais, tais como gestão da terra, abertura e gestão dos caminhos, registos de nascimento e de óbito e muitas outras (ver caixa 8.4 do estudo).

44. O estudo identificou uma necessidade urgente em aprofundar a desconcentração e desenvolver as Administrações Municipais e Comunais como bases locais para resolver os problemas *de facto* e não só *de jure*. Para tal se concretizar, o estudo reconheceu que duas pré condições eram essenciais: i) aumentar a capacidade dos Recursos Humanos e ii) a administração local tem de ter um orçamento para cumprir as suas responsabilidades.

2004 1º Encontro Nacional sobre Administração Local 30 de Agosto a 2 de Setembro
45. Este Encontro estabeleceu as prioridades para o médio prazo no que concerne à governação local e a sessão de abertura foi presidida pelo Presidente da República. No

DRAFT

seu discurso o Presidente sublinhou o compromisso do GdA em relação à desconcentração e descentralização e a intenção de reformar a administração do estado e subsequentemente criar uma governação local autónoma. O discurso reforçou a importância da governação local no fornecimento de serviços básicos apropriados.

Alguns dos pontos-chave tratados na reunião foram:
i) **O Decreto-lei 17/99 será revogado** no curto prazo e alguns dos aspectos a serem tratados são: a) os Conselhos Consultivos aos níveis Provincial, Municipal e Comunal irão acabar e serão substituídos por Comissões de *Concertação Social*, compostas pela sociedade civil, autoridades tradicionais, igrejas, ONGs e sector privado b) a promoção de parcerias públicas / privadas e parcerias com a sociedade civil c) revisão das responsabilidades dos vários níveis.
ii) **A subordinação hierárquica *de facto*** das Direcções Provinciais muitas vezes continua a estar com os Ministérios ao nível central em vez dos Governos Provinciais, ou seja, continuam a funcionar como se fossem delegações. A questão aqui é que essas Direcções continuam a olhar *para cima* em termos de planeamento e responsabilização em vez de olhar *para baixo* para as populações e problemas locais. Os Administradores Municipais muitas vezes também se sentem ultrapassados e as responsabilidades que deviam ser suas, são tratadas pelo nível Provincial, minando a sua autoridade. Uma das conclusões foi que os Administradores Municipais e Comunais deveriam reescrever as suas atribuições e competências *reais* para serem incluídas na revisão da legislação.
iii) **Recursos Humanos** para administração e governação local foi tratado como um problema central, especialmente em relação à necessidade de capacitação e de uma melhor distribuição de quadros. Foi reconhecido que o IFAL (Instituto de Formação da Administração Local) deve ser o principal organismo responsável pela formação. A questão se a administração local deve ter a responsabilidade para recrutar e despedir pessoal for igualmente considerada.
iv**) O papel das autoridades tradicionais** foi levantado, tendo-se concluído que as possíveis responsabilidades indicadas no estudo acima referido (parágrafos 37-44) são apropriadas e que os mecanismos de participação devem ser clarificados.
v**) O papel das associações é extremamente importante no desenvolvimento local e as cooperativas** são especialmente importantes na luta contra a pobreza principalmente no meio rural. O 'triângulo' do desenvolvimento local foi eleito como sendo: autoridades eleitas, autoridades tradicionais e sociedade civil.

2005/6 Programa do Governo.
46. O Programa Bi-Anual do Governo representa um sumário das actividades prioritárias do Governo para um período de dois anos. Existe igualmente um outro plano, ainda em desenvolvimento, que irá estabelecer o programa e as prioridades para o médio e longo prazo, até ao ano de 2025.

O Programa Bi-Anual especifica quais os Municípios que irão ser incluídos na experiência piloto para a criação de autarquias locais e inclui uma sessão sobre as acções prioritárias relacionadas com desconcentração e descentralização que devem ter lugar em 2005/6 e são as seguintes:
i) Visitas de supervisão às administrações locais para garantir que elas têm o apoio suficiente para o seu 'normal' funcionamento
ii) Formação e capacitação para o pessoal das administrações locais
iii) Estudo sobre autoridades tradicionais e o seu regulamento jurídico

DRAFT

iv) Melhorar o fornecimento de serviços básicos ao nível local
v) Desenvolver uma estratégia sobre tecnologia de informação ao nível da administração local do estado
vi) Continuar a reforma legislativa sobre desconcentração e descentralização incluindo a reformulação da estrutura governativa local e a desconcentração e descentralização financeiras

Projectos e iniciativas relevantes no apoio à descentralização e governação local

47. Existe um entusiasmo crescente, entre uma variedade de agências em Angola, no apoio ao desenvolvimento da governação local. Um Grupo de Trabalho de Descentralização (GTD) foi estabelecido e está a funcionar e a trocar experiências, mas existe um consenso entre os seus membros que o grupo ainda não desenvolveu uma focalização estratégica. A liderança do grupo está informalmente atribuída ao PNUD com um forte apoio do FAS. A questão principal para o grupo é como o tornar num actor forte na descentralização e como engajar o governo de forma mais efectiva.

48. Depois de ter sido feito o trabalho de terreno para este diagnóstico, o Governo (MINPLAN e MAT) aumentou a importância da agenda de desconcentração e descentralização e muito recentemente (meados de Janeiro 2006) expressaram interesse em liderar o GTD. Se tal vier a acontecer, naturalmente irá reforçar a capacidade e influência do grupo. Recomendações chave deste relatório estão relacionadas com o papel do GTD como um 'think tank' técnico no apoio ao GdA e desenvolvimento da sociedade civil no que concerne à governação local.

Em Janeiro de 2006, o Presidente da República voltou a afirmar a disposição do seu partido e do Governo em fazer avançar o processo de desconcentração e descentralização, num discurso dirigido aos membros da direcção do MPLA.

49. O grupo ainda não mapeou a distribuição geográfica das iniciativas das diferentes agências em relação aos 41 Municípios seleccionados pelo GdA como experiência piloto para a criação de autarquias locais. Em baixo, foi feita uma tentativa de mapeamento, baseado na descrição do trabalho desenvolvido pela maioria das agências que compõem o GTD.

PNUD
50. O PNUD está a apoiar o GdA desde 1999, no desenvolvimento de políticas e direcção estratégica da governação local através do PRIMA (Programa de Reforma Institucional e Modernização Administrativa). Apesar do programa estar a tratar de questões da governação central, um elemento específico trata de governação local, democracia e participação da sociedade civil. Este sub programa tem como objectivos: i) apoiar o estabelecimento de um **quadro legal e institucional para a descentralização** ii) aumentar a **capacidade para o planeamento participativo**, orçamentação e desenvolvimento municipal iii) apoiar o desenvolvimento da **participação democrática e eleições locais** iv) apoiar a **descentralização fiscal** e fazer experiências piloto de Fundos de Desenvolvimento Municipal.

51. É possível que o Fundo de Desenvolvimento Municipal venha a partilhar fundos do Banco Mundial e do PNUD e estará focalizado no desenvolvimento de capacidade técnica na área de aprovisionamentos, considerando que esta é uma área

DRAFT

extremamente fraca e muito vulnerável à corrupção. Actualmente, o principal aspecto do programa é a descentralização fiscal e o PNUD está a completar a análise desta matéria tendo planos para validar os seus resultados num 'workshop' a realizar em Janeiro de 2006. Um outro elemento do programa a ser desenvolvido em 2006 é a divulgação da Lei da Terra. O PNUD está igualmente a apoiar a SNV numa análise sobre género e descentralização e a investir bastante, em parceria com o IFAL, na capacitação do pessoal do MAT em planeamento e análise estatística.

União Europeia

52. A UE tem vindo a desenvolver desde 1977 o PAR (Programa de Apoio à Reconstrução) que esteve focalizado em 19 Municípios de 4 Províncias. O Programa incluiu actividades de reforço de capacidades do pessoal através de Diagnósticos Participativos e Programas de Reabilitação Municipal. Formação teórica incluiu informática, gestão administrativa, diagnóstico e planeamento. Um resultado importante foi a criação dos Quadros de Concertação Municipal, que integram as Administrações do Estado e organizações locais da sociedade civil, idênticos aos Fóruns dinamizados por outros programas**.** O programa está actualmente a reduzir de 19 Municípios das Províncias de Benguela, Bié, Huambo e Huíla para 5 Municípios. Um programa complementar de apoio em planeamento e orçamentação, tem como objectivo melhorar o planeamento e gestão das finanças públicas ao nível Central e Provincial e entre estes dois níveis. Esta componente abrange as quatro Províncias acima mencionadas mais a Província de Malange.

53. A UE está igualmente a trabalhar em mais dois componentes de apoio às Administrações Municipais: i) apoio na clarificação do seu papel em termos de fornecimento de serviços básicos (educação, educação sanitária, água e saneamento) e ii) uma componente de apoio à sociedade civil e o seu papel no planeamento Municipal participativo. Nem todos os componentes têm sido desenvolvidos nos *mesmos* Municípios e os relacionados com educação ainda não estão definidos.

GTZ

54. A GTZ tem vindo a trabalhar em desenvolvimento local em Angola desde 1998, tendo começado com um programa dirigido ao reforço Municipal (1998-2002) e subsequentemente mudado para um programa de desenvolvimento local e reintegração pós conflito (de 2002 até ao presente). Este programa tem como objectivo apoiar a reintegração das populações deslocadas, refugiadas e desmobilizadas através de intervenções de desenvolvimento local de longo prazo. O programa operava em 6 Municípios de 4 Províncias, estando a reduzir para quatro Municípios e gradualmente estará menos disperso geograficamente trabalhando apenas em Cubal e Ganda (Benguela) e Matala (Huíla).

55. **A** GTZ tem trabalhado ao longo dos anos em estreita colaboração com o Instituto de Formação de Administração Local e apoiou o desenvolvimento do manual técnico de formação dos administradores locais do IFAL. No futuro, é possível que a GTZ venha a fornecer assistência técnica em desconcentração, descentralização e desenvolvimento municipal pois tem uma vasta experiência em desenvolvimento de módulos de formação e assistência técnica de quadros legais, sistemas de planeamento, redução de burocracia, clarificação de atribuições e competências, sistemas de informação e comunicação e reforma de sistemas de gestão.

DRAFT

FAS – Fundo de Apoio Social

56. O Fundo de Apoio Social é uma agência governamental, estabelecida em 1994 com o objectivo de reduzir a pobreza. O FAS desenvolveu-se ao longo dos anos em três fases. O FAS I (1994-2000) teve um enfoque na construção de infra-estruturas sociais com a colaboração da comunidade, o FAS II (2000-2003) teve como objectivo aprofundar o engajamento das comunidades e o FAS III (2003-2007) está baseado no desenvolvido dirigido pela comunidade juntamente com o engajamento das Administrações Municipais.

57. Uma parte importante do trabalho do FAS é a constituição e desenvolvimento de fóruns participativos a nível de alguns municípios que incluem a sociedade civil e o sector privado, juntamente com a administração local. O Fórum promove planeamento participativo, implementação e monitoria dos Planos e Fundos de Desenvolvimento Municipal. Cria oportunidades de diálogo e educação cívica, prática de democracia, representação daqueles que normalmente são excluídos e demonstra como funciona a responsabilização na prática.

58. O FAS tem vindo gradualmente a aumentar a sua cobertura geográfica, bem como a ajustar o seu enfoque. O programa opera actualmente em Cabinda, Bengo, Luanda, K.Sul, Benguela, Huambo, Namibe, Huila, Cunene, Zaire e Bié em termos de desenvolvimento dirigido pela comunidade. Em relação ao desenvolvimento municipal, o programa opera em 9 Municípios: Viana (Luanda), Dande (Bengo), Ombanje (Cunene), Porto Amboim (K.Sul), Bibala (Namibe), Chibia (Huila), Caala (Huambo), Benguela (Benguela) e Cacongo (Cabinda).

ADRA

59. A ADRA foi estabelecida em 1990 e tem vindo a ganhar experiência na participação comunitária em desenvolvimento. ADRA foi também uma das primeiras ONGs a ter um enfoque na capacitação das administrações municipais. ADRA tem vindo a trabalhar na Caala (Huambo) em colaboração com o FAS, Calandula (Malange) e Bailundo e Ganda com o apoio do PAR. Para além disso, a ADRA tem vindo a trabalhar há vários anos na Catumbela e Dombe Grande (Comunas da Província de Benguela) com fundos próprios e noutros municípios de Malanje e Huíla.

60. A ADRA apoiou igualmente o desenvolvimento do primeiro manual do FAS sobre planeamento municipal, bem como a implementação progressiva de capacitação nessa área. ADRA também formou Administrações Municipais em diagnóstico participativo e planeamento municipal.

61. Na opinião da ADRA a desconcentração e descentralização são imprescindíveis ao desenvolvimento rural e são parte integrante do seu Plano Estratégico (2005-2009).

LUPP (Luanda Urban Poverty Programme)

62. LUPP é um consórcio que trata de questões de pobreza em Luanda. O programa tem quatro parceiros: CARE, Development Workshop, SCUK e One World Action, cada um dos quais com projectos adicionais relacionados com governação local, para além dos que fazem parte do LUPP. Dentro do programa LUPP, quatro Municípios de

DRAFT

Luanda (Cazenga, Kilamba Kiaxi, Sambizanga e Cacuaco) têm vindo a ser apoiados no estabelecimento e desenvolvimento de planeamento participativo. Metodologias usadas incluem Fóruns e outras formas de promoção da participação dos cidadãos. LUPP trata igualmente do contexto mais alargado de descentralização e análise de políticas e legislação.

63. LUPP está no processo de lançamento duma terceira fase que terá um enfoque no reforço de Administrações Municipais e as suas interligações com o Governo Provincial em termos de uma governação mais inclusiva, transparente, com um maior responsabilização e baseada em direitos. Tratará igualmente do engajamento dos cidadãos com os tomadores de decisões, na replicação de abordagens sobre redução de pobreza urbana, na inclusão social e económica e na advocacia/análise de políticas.

USAID

64. USAID pretende reforçar os esforços no fortalecimento da governação local e cidadania e acabou de lançar uma solicitação de propostas. O programa incluirá Cacongo (Cabinda), Tchicala Tcholoanga (Huambo), Camacupa (Bie), Menongue (Kuando Kubango) e Lucapa (L.Norte).

SNV

65. SNV tem um enfoque na redução de pobreza e boa governação através de capacitação. A SNV tem vindo a trabalhar com vários Governos Provinciais e Administrações Locais, fornecendo capacitação em consultas públicas e planeamento para o desenvolvimento. A organização fornece igualmente consultoria a outras ONGs em trabalho sectorial com Administrações Locais. Nesta matéria colaborou com Save the Children UK e três Administrações Municipais (Tchicala Tcholoanga, Huambo; Quibala, K.Sul e Sanza Pombo, Uige) em planeamento para a protecção e direitos da criança. SNV trabalhou ainda com a Direcção Provincial de Energia e Águas da Província da Huíla na capacitação desta para planear e gerir serviços, tendo esta capacitação sido reconhecida como modelo a ser seguido pela Direcção Nacional de Águas.

ACORD

66. ACORD foi uma das primeiras organizações a apoiar grupos da sociedade civil, incluindo as autoridades tradicionais, no seu engajamento com Administrações Municipais e Governos Provinciais, tendo trabalhado com a população pastoril (excluídos socialmente) do sul da Província da Huíla em cooperação com a ADRA.

A lista de projectos e iniciativas apresentada acima, inevitavelmente não está completa. Muitas outras organizações, incluindo ONGs nacionais numa escala mais limitada, trabalham em Angola nesta área.

DRAFT

MUNICÍPIOS INDICADOS POR MAT COMO EXPERIÊNCIAS PILOTO PARA DECENTRALISAÇÃO COMPARADOS COM MUNICÍPIOS COM INICIATIVAS DE OUTRAS ORGANIZAÇÕES

Colunas:

a) Coluna MAT: Os 41 Municípios (de facto 47 se incluirmos todos os Municípios de Luanda) indicados como experiência piloto para o processo de descentralização.

b) Coluna MINSA: 59 Municípios prioritários, sobretudo para saúde primária e a redução da taxa de mortalidade de menores de 5 anos.

c) Restantes colunas representam organizações com programas/projectos nesta área.

d) Colunas marcadas com X representam outras organizações que trabalham nos mesmos Municípios priorizados pelo MAT.

e) Outros Municípios referidos representam aqueles onde outras organizações têm programas/porojectos mas que não fazem parte dos Municípios indicados por MAT.

PROVÍNCIAS	MAT	MINSA	FAS	UNDP	EU	SC-UK	DW	CARE	GTZ	USAID	ADRA	SNV
Bengo	***DANDE***	**X**	**X**								**X**	
	ICOLO E BENGO	**X**										
Benguela	***BENGUELA***	**X**	**X**									Provincia
	LOBITO	**X**									Catumbela	
	CUBAL	**X**			**X**				**X**		**X**	
	GANDA				**X**				**X**		**X**	
	BAIA FARTA										D. Grande	
		Chongoroi										
					Caimbambo							
					Balom-bo							
					Bocoio							
Bie	***KUITO***	**X**			**X**							
	CAMACUPA	**X**		**X**	**X**			**X**		**X**	**X**	
	ANDULO	**X**			**X**							
		Catabola			Catabola							

DRAFT

PROVÍNCIAS	MAT	MINSA	FAS	UNDP	EU	SC-UK	DW	CARE	GTZ	USAID	ADRA	SNV
		Chinguar										
					Cunhinga							
Cabinda	***CABINDA***	**X**										
	KAKONGO		**X**							**X**		
		Buco Zau										
Huambo	***HUAMBO***	**X**			**X**		**X**		Chipipa			Provincia
	CAALA	**X**	**X**		**X**						**X**	
		Bailundo			Bailundo						Bailundo	
		Londuimbali										
					Logonjo							
					Ekunha							
					Ukuma							
						T.Tchil.				T.Tchil.		T T.Tchil.
							Catchiungo					
Huila	***LUBANGO***	**X**			Cacula							Província
	CHIBIA		**X**									
	MATALA	**X**			**X**			**X**				
		Caconda										
	CAMAQUEMBO	Caluquembe						**X**			**X**	
					Quipungo							
Kunene	***ONDJIVA***	**X**										Provincia
	NAMACUNDE											
		Ombandja	Ombandja									
Kuando	***MENONGUE***	**X**								**X**		

DRAFT

PROVÍNCIAS Kubango	MAT	MINSA C.Canavale	FAS	UNDP	EU	SC-UK	DW	CARE	GTZ	USAID	ADRA	SNV
Kwanza Norte	*NDALATAN-DO*	X										
	CAMBAMBE	X										
		Camaba-tela										
Kwanza Sul	*SUMBE*	X										
	GABELA	X							X			
	PORTO AMBOIM	X	X									
		Seles										
						Kibala						Kibala
Luanda	*CACUACO*	X					X					Provincia
	CAZENGA	X				H.-Ya-Henda	H.-Ya-Henda					
	INGOMBO-TAS	X										
	KILAMBA KIAXI	X		X				X				
	MAIANGA	X										
	RANGEL	X										
	SAMBA	X										
	SAMBIZAN-GA	X					X					
	VIANA	X	X									
Lunda Norte	*LUKAPA*	X								X		
	KUANGO											

DRAFT

PROVÍNCIAS	MAT	MINSA	FAS	UNDP	EU	SC-UK	DW	CARE	GTZ	USAID	ADRA	SNV
		Cambulo										
		Chitato										
Lunda Sul	***SAURIMO***	**X**										
		Cacolo										
Malanje	***MALANJE***	**X**									**X**	
	KALANDU-LA	**X**		**X**							**X**	
	CACUSO	Cacuso									**X**	
	QUELA										**X**	
	KIWABA NZOJI										**X**	
Moxico	***LUENA***	**X**										
		Kamanongue										
		Luau										
Namibe	***NAMIBE***	**X**										Provincia
	TOMBWA	**X**										
			Bibala									
Uige	***UIGE***	**X**										
	NEGAGE	**X**										
	SANZA POMBO			**X**		**X**						**X**
		Maquela Zombo										
Zaire	***MBANZA CONGO***	**X**										
	SOYO	**X**										

DRAFT

Secção C: Diagnóstico do Ambiente de Funcionamento da Governação Local

A informação a seguir está baseada nos questionários apresentados como Anexo 1 e inclui governação ao nível central e ao nível sub nacional.

Dimensão Legal e Política

Sistema eleitoral e eleições

67. O sistema eleitoral está definido na Lei Constitucional e em legislação complementar (Lei e Regulamento Eleitoral). O pacote da nova legislação foi aprovado em Julho e Agosto de 2005 para regular as próximas eleições nacionais. Lei dos Partidos Políticos (2/05), Lei do Registo Eleitoral (3/05), Lei Eleitoral (6/05). O quadro democrático já está estabelecido mas ainda não foi possível testá-lo devido à história recente, como apresentamos a seguir:

68. Eleições multipartidárias foram realizadas em Angola pela primeira vez em Setembro de 1992. Foram declaradas pelos observadores internacionais como livres e justas e confirmadas pelo inquérito feito na base de alegações da UNITA sobre uma possível fraude. Apesar disso, o País voltou ao conflito armado durante mais 10 anos. Assim, as próximas eleições, serão as primeiras que irão estabelecer uma Assembleia Nacional eleita e em funcionamento *pleno*. No que concerne às subdivisões nacionais, espera-se que eleições aconteçam somente ao nível dos Municípios. Até ao presente não existe experiência de eleições a este nível. A Constituição não prevê eleições ao nível Provincial, tal como foi indicado acima.

69. De acordo com a Lei Constitucional de 1992, o Presidente é eleito por maioria absoluta de votos por um período de 5 anos, podendo candidatar-se para um máximo de três mandatos. O Presidente é o Chefe do Governo. A Assembleia Nacional pode aprovar moções de censura contra o Presidente e o Governo por maioria absoluta de votos, embora esta situação nunca tenha acontecido na prática. Esta divisão de poderes torna o regime semi presidencial. O Governo**,** por outro lado**,** não pode votar contra o Presidente. O Primeiro-ministro coordena o Governo, mas a base do poder real está com o Presidente. Neste sentido o sistema está mais alinhado com o modelo Francês do que com Português. No modelo Português a posição do Presidente goza de menos poderes que o Primeiro-ministro enquanto Chefe do Governo.

70. De acordo com a lei, o Parlamento (Assembleia Nacional) é eleito de forma proporcional por um período de quatro anos. Existem noventa deputados eleitos, cinco por cada Província (seja qual for o número de eleitores) e cento e trinta deputados nacionais divididos eleitos pelo método de Hondt. Existem ainda mais três deputados que representam a comunidade Angolana no estrangeiro, mas estes parecem não ter muita importância e raramente são mencionados. A Assembleia Nacional tem só uma câmara. O número total de deputados é duzentos e vinte.

71. Actualmente, trinta e seis dos duzentos e vinte assentos são ocupados por mulheres, ou seja 16% do total. Só um dos partidos é dirigido por uma mulher.

72. Iniciativas legislativas podem ser tomadas por deputados individuais, grupos parlamentares ou pelo Governo (aprovados pelo Presidente). Designa-se por Lei aquela que é aprovada pela Assembleia Nacional e é hierarquicamente superior ao

DRAFT

Decreto-lei que é aprovado pelo Governo. Na base do Regulamento da Assembleia Nacional existem nove Comissões permanentes pluripartidárias, sendo a 4ª Comissão a da Administração do Estado e Poder Local. Enquanto grupo de deputados, estas Comissões têm poderes para iniciar legislação na área de governação local, mas tal não aconteceu até à presente data.

73. O Governo não é eleito directamente. O Governo é nomeado pelo Presidente e em Angola, os membros do Governo não podem ser simultaneamente deputados. Os deputados podem, no entanto, suspender os seus mandatos de deputados enquanto exercem funções governativas. Existe uma tendência crescente para o Presidente nomear ministros mais competentes e qualificados tecnicamente em vez de ministros nomeados pela sua militância política.

74. Os Governadores e Vice-Governadores Provinciais são actualmente nomeados ao nível Presidencial. Como referimos anteriormente, no projecto da nova Constituição, estes cargos continuarão a ser nomeados pelo Presidente, mas com base numa indicação apresentada pelo partido mais votado em cada Província.

75. Em termos de partidos políticos existem actualmente cerca de cento e vinte cinco registados oficialmente, mas somente um pequeno número (onze) estão representados individualmente na Assembleia Nacional. Existe a coligação de cinco partidos que elegeram um deputado. De acordo com a nova Lei dos Partidos Políticos (2/05) é proibida a existência de partidos com tendências regionais, tribais ou racistas, ou que tenham uma perspectiva militar ou forças militares treinadas. Todos os partidos tem acesso igual à televisão, rádio e financiamento estatal. Os novos partidos políticos para serem legalizados devem recolher um mínimo de 7.500 eleitores interessados em serem membros do partidos e para tal devem completar um formulário, entregar uma fotocópia de um documento de identificação e ter um mínimo de 150 pessoas por cada província. Os estatutos do partido, devem incluir, entre outras condições, regras definidas de como as mulheres serão promovidas dentro do partido de forma a chegar a uma representação mínima de 30%. A legislação permite a coligação de partidos.

76. Questões étnicas e regionais não dominam a política em Angola (ver Zassala and Andrade, 2000). Na realidade, a maioria dos partidos são politicamente imaturos e têm uma base de apoio política/ideológica fraca. Por exemplo, dentro dos vários partidos existem muitos dirigentes de origem étnica diversa. Esta é uma indicação positiva para o futuro.

Democracia participativa e responsabilização

77. Duma forma geral a transparência tem aumentado em Angola e existem exemplos crescentes de mecanismos de responsabilização internos começarem as funcionar na prática. Aos níveis mais baixos da administração, nível Municipal e Comunal, parece haver uma ligeira melhoria na responsabilização perante a população. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer para um normal funcionamento dos mecanismos formais de responsabilização**,** pois à subordinação das comunas e municípios em relação à Província é demasiado forte.

78. Alguns dos exemplos referidos de aumento de transparência são: i) orçamento unificado (durante o conflito armado havia dois orçamentos separados, do estado e

DRAFT

presidencial) e este foi um objectivo do FMI durante muito tempo, para se poder fechar a janela dum orçamento não transparente ii) publicação no site do Ministério das Finanças das contas públicas e no site do Banco Nacional de Angola de vários mecanismos fiscais iii) publicação do diagnóstico do sector petrolífero. Deve-se notar que existe uma crescente transparência na publicação dos orçamentos no site do MINFIN**,** embora muitas vezes não seja muito claro o que está incluído em cada linha orçamental e não haver um orçamento narrativo, tornando-se assim difícil a análise.

79. Em termos de responsabilização ao nível central, estão estabelecidas um conjunto de medidas formais, começando pelas relacionadas com a legitimidade das eleições. A Constituição permite que haja impugnação dos resultados e processo eleitorais. Os partidos políticos podem apelar para o Tribunal Constitucional, no prazo de 48 horas após a publicação dos resultados e durante esse período os resultados não podem ser publicados. O Tribunal Constitucional é obrigado a responder no prazo de 72 horas.

80. Sobre o poder de decisão ao nível central, a Assembleia Nacional pode responsabilizar o Presidente, contestando as suas decisões, mas esta possibilidade é mais *de jure* do que *de facto.* Não se conhecem exemplos que tal tenha acontecido. Na prática, a Assembleia Nacional aprova o plano e orçamento com algumas alterações, normalmente baseadas nas recomendações da Comissão Parlamentar responsável pelo orçamento. Os presidentes das Comissões Parlamentares são nomeados de acordo com os resultados eleitorais e actualmente a UNITA preside a algumas Comissões, incluindo a que trata dos assuntos de administração e governação local.

81. Ao nível sub nacional, uma das maiores falhas na responsabilização é o sistema de Governação Provincial. Todos os sectores, com excepção da Justiça, Interior e Finanças, respondem ao Governador Provincial, enquanto este *de jure* responde ao Ministro da Administração do Território, mas *na prática* responde ao Presidente, porque é este que o nomeia. Existem muito poucos mecanismos de responsabilização perante o público ao nível Provincial. As Assembleias Provinciais deixaram de existir em 1991 e é opcional para o Governador Provincial o convite ou não de cidadãos para participarem nos Conselhos Consultivos Provinciais. Na prática, o grau de responsabilização para com a população depende quase na totalidade da pessoa do Governador Provincial e não em mecanismos institucionais. Existem algumas (poucas) experiências de planeamento e monitoria dos orçamentos Provinciais. Um grupo de ONGs da Província do Bié encorajou com sucesso o Governador a fazer alterações no orçamento aumentando a percentagem para educação primária. Na Huíla, o Governador apresenta publicamente os resultados anuais da sua governação.

82. Existe muito pouca experiência ou tradição de reuniões ou consultas públicas em Angola. Apesar disso, a sociedade civil está a conseguir alargar estas fronteiras com sucesso e a organizar reuniões entre ONGs e representantes do governo. Exemplos disso foram as discussões sobre a Lei da Terra e ECP. Reuniões com conclusões e recomendações sobre a Lei da Terra juntamente com reuniões com a Comissão Parlamentar encarregue do Projecto de Lei, tiveram algum impacto na Lei aprovada, apesar de não se ter ido tão longe quanto a sociedade civil desejaria. Há possibilidades de reuniões desta natureza aumentarem no futuro e seria bom que o governo tomasse a iniciativa de fazer consultas públicas e ao mesmo tempo continuar a participar nas reuniões iniciadas pela sociedade civil**.** As organizações da sociedade civil em Benguela saúdam o bom relacionamento entre elas e o Governo Provincial.

DRAFT

83. Ao nível Municipal, a responsabilização é principalmente *para cima*, para os Governadores Provinciais, havendo no entanto, cada vez mais experiências de Fóruns e Quadros de Concentração Municipal, juntando cidadãos e Administrações Municipais como foi descrito acima. Este diagnóstico não teve conhecimento de nenhum exemplo de utilização de mecanismos de responsabilização pública do tipo de inquéritos à população sobre desempenho. No entanto, está a haver cada vez mais iniciativas relacionadas com a monitoria do orçamento que devem conduzir a um aumento gradual da responsabilização.

84. Continuam fracos os mecanismos para conter a corrupção. A Lei que estabeleceu a Alta Autoridade contra a Corrupção foi aprovada há cerca de dez anos mas ainda não foi implementada. No entanto, o Programa do Governo para 2005/6 faz referência a planos para estabelecer a Autoridade durante esse período. A Alta Autoridade será eleita, não nomeada, por maioria de votos na Assembleia Nacional. Outro mecanismo de contenção de corrupção é a participação de Angola como membro do 'African Peer Review Mechanism'. Não encontrámos legislação que obrigue os funcionários e detentores de cargos públicos a declararem os seus bens à altura da sua nomeação.

85. Os meios de comunicação social, com excepção da televisão, estão a fazer mais criticas à corrupção e existem evidências de que figuras públicas estão crescentemente a ser sensíveis a essas críticas. No entanto, há igualmente críticas aos jornalistas por não serem suficientemente activos em jornalismo de *investigação* e por terem uma tendência para publicar artigos que não estão suficientemente apoiados em pesquisa.

Dimensão Fiscal

Despesa e atribuições funcionais

86. Não existe um clara atribuição de despesas a cada nível em parte pelo facto de actualmente haver sobreposição nas atribuições funcionais. As atribuições funcionais estão estabelecidas pelos Decretos-lei 17/99 e 27/00 mas existe muita confusão nas responsabilidades, especialmente entre os níveis Provincial e Municipal. No que se refere à equivalência entre atribuições funcionais e de despesas, existem duas questões. Ao nível Provincial, muitas das despesas são feitas ao nível central tendo os Directores Provinciais muito pouco controle (por exemplo os medicamentos são normalmente comprados no nível central e distribuídos às Províncias). Ao nível Municipal e Comunal, a situação é ainda mais complicada, porque eles têm a responsabilidade mas não têm orçamento independente.

Fontes de Receita

87. Actualmente parece haver *de facto* uma desconcentração limitada das receitas. Isto deve-se ao facto do sistema unitário de governo dominar a forma como as receitas são cobradas e distribuídas (ver Rodrigues e Soares, 2002). As receitas cobradas ao nível Provincial provenientes de impostos locais (por exemplo o imposto predial urbano) são considerados parte das receitas centrais, não receita adicional a ser utilizada na Província. Assim, as receitas locais são descontadas das verbas transferidas do nível central, com excepção das que são recolhidas pelas empresas públicas. Não existe um critério claro e transparente (uma fórmula baseada na densidade populacional, vulnerabilidade, etc,) para transferir fundos do nível central para as Províncias.

DRAFT

88. Existe uma verba global para as Províncias que é subdividida por categorias gerais como pessoal, bens e serviços, despesas correntes e outras. Existe alguma flexibilidade na forma como as verbas são gastas dentro das categorias. A maioria dos fundos de investimento são atribuídos como parte do orçamento nacional e os projectos de investimento são estabelecidos dentro do orçamento geral do estado, dando pouca flexibilidade ao nível Provincial.

89. No que concerne ao nível de previsibilidade dos orçamentos atribuídos ao nível Provincial, pode-se dizer que o volume da verba atribuída a cada Província tem vindo a aumentar gradualmente nos últimos anos, tornando essas receitas muito previsíveis. Contudo, se tivermos como referência a *percentagem* do orçamento nacional atribuída às Províncias esta caiu de 20% em 2004 para 7,2% em 2006[4]. Apesar do volume total de verbas ser razoavelmente previsível, estas muitas vezes não são transferidas atempadamente, tornando mais difícil o planeamento e implementação de projectos. As receitas cobradas localmente são muitas vezes usadas para colmatar problemas de liquidez.[5].

90. A redução da percentagem de fundos atribuída ao nível Provincial talvez reflicta preocupações do nível central sobre a *qualidade* da despesa. Há uma preocupação que algumas Províncias e outros níveis abaixo da administração não disponham de pessoal qualificado para garantir que os dinheiros públicos sejam usados de forma efectiva[6]. Outra preocupação do nível central é a gestão da reconstrução pós conflito.

Impostos

91. Actualmente só a Assembleia Nacional tem direito de criar impostos, determinar a base de incidência e respectivas escalões. No entanto, a Assembleia pode conceder autorizações legislativas ao Governo para determinar a incidência e os escalões. Decisões sobre impostos não podem ser tomadas ao nível Provincial ou abaixo.

Normas para orçamentação e contabilidade

92. Parece não haver referência na legislação à necessidade de normas mínimas para orçamentação baseadas num conjunto de critérios, apesar de haverem instruções técnicas para elaboração do orçamento que constam do Manual de Elaboração da Proposta Orçamental. No entanto, normas técnicas não tratam necessariamente de forma adequada a questão da *qualidade* da despesa.

93. Em relação à atribuição de verbas por sector, em teoria o sistema deve atribuir os montantes de acordo com o orçamento, registar e elaborar os relatórios em função do orçamento aprovado (ver World Bank, 2005c, Caixa 2.1). Na prática, tem havido possibilidades de redistribuir verbas entre sectores sem aprovação prévia da Assembleia Nacional, apesar de todas estas questões estarem a ser melhoradas e de novos controlos estarem a ser introduzidos. Isto também se aplica à transferência de fundos entre despesas de capital e despesas correntes.

[4] As receitas do País aumentaram consideravelmente devido às receitas do petróleo, sendo assim possível aumentar as verbas transferidas para as Províncias e ao mesmo tempo reduzir substancialmente a percentagem total distribuída.

[5] Informação recolhida nas entrevistas feitas durante o diagnóstico.

[6] Entrevistas feitas para este diagnóstico.

DRAFT

94. Em termos de normas para a *contabilidade* um novo Manual foi elaborado e introduzido em 2004. O método continua a estar baseado em partidas simples, mas a transição já se iniciou para um método de partidas dobradas, com a introdução do novo sistema, SGIFE[7]. O sistema é unitário para o nível central e Provincial. Os novos controlos que estão a ser introduzidos devem melhorar o sistema de contabilidade e mais tarde melhorar a transparência das contas públicas.

Autonomia de orçamentação

95. Duma forma geral mantêm-se muito limitada a autonomia orçamental ao nível Provincial, apesar das fraquezas dos sistemas de controlo permitirem ao Governo Provincial um grau de flexibilidade (ver World Bank, 2005c). Na prática neste momento, existem poucas ligações entre orçamento atribuído e performance. Com o novo sistema financeiro a fornecer gradualmente mais informação à equipa do Ministério das Finanças sobre a qualidade da despesa, esta situação gradualmente deve ajudar a melhorar as ligações entre performance e verbas atribuídas. O desafio para o futuro será desenvolver capacidades e informação ao nível sub nacional.

96. Em relação à divisão entre despesas correntes e de capital, houve no ano de 2004 uma forte ênfase nas despesas correntes com 87,64%. Salários corresponderam a 33% das despesas correntes e a 28,93% do orçamento total (números baseados no relatório de UNDP 2005).

Constas bancários e direito de contrair empréstimos

97. Só os Governos Provinciais podem abrir contas nos bancos comerciais. As Administrações Municipais e Comunais ainda não estão em condições de o fazer. Esta situação é um claro constrangimento para a desconcentração e será uma questão essencial para a descentralização. Este é actualmente um dos principais constrangimentos para os projectos que estão a experimentar com fundos de desenvolvimento municipal e obrigou o FAS a abrir contas bancárias tripartidas entre os Fóruns Municipais, as Administrações Municipais e os escritórios Provinciais do FAS. No entanto, esta situação não é sustentável e não permite o desenvolvimento de capacidades dentro das Administrações Municipais.

98. O direito de contrair empréstimos está de momento reservado ao nível central, representando mais um constrangimento para a governação local. Existem vários controlos à obtenção de empréstimos ao nível central, incluindo a necessidade dos mesmos serem aprovados pela Assembleia Nacional desde que tenham a duração de mais de um ano. A 5ª Comissão da Assembleia tem o direito de questionar as condições dos empréstimos antes dos mesmos serem contraídos. Não existem limites legais ao endividamento (World Bank, 2005c). O nível central tem o direito de obter empréstimos externos e estes representavam 80% da dívida em 2006 (cálculo feito na base dos juros a pagar incluídos na proposta de OGE para 2006). O nível central tem igualmente o direito de contrair empréstimos junto de empresas privadas e do mercado livre e é o único nível autorizado a lançar obrigações e notas promissórias.

99. Uma vez que o governo local não está autorizado a contrair empréstimos, não existe ainda um quadro regulamentar para os governos locais obterem empréstimos.

[7] Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado

DRAFT

Transparência e discussão dos orçamentos

100. Para além da tendência geral para gradualmente melhorar os sistemas de controlo, parece haver em paralelo uma tendência para aumentar os esforços na discussão e questionamento dos orçamentos. Por lei a 5ª Comissão de Economia e Finanças da Assembleia Nacional deve analisar e comentar o orçamento. No entanto, como foi reconhecido pelo Banco Mundial (World Bank, 2005c), o controlo parlamentar tem sido de uma maneira geral fraco devido à falta de capacidades técnicas em questões orçamentais, particularmente na análise das prioridades ao nível sectorial e Provincial. Tem havido mais enfoque na proposta do que na execução do orçamento. No entanto, em 2005 a 5ª Comissão questionou directamente o Ministro das Finanças sobre a redução das percentagens atribuídas aos sectores sociais e esta discussão foi acompanhada pela comunicação social. Foi um sinal encorajador que os mecanismos de responsabilização começam a ser usados na prática. Existe igualmente um número crescente de organizações da sociedade civil engajadas ma monitoria do orçamento (ver parágrafo 127).

101. Em relação à transparência de aquisições públicas e gestão financeira, existem no sistema um conjunto de limitações que foram identificadas no Relatório de Avaliação das Aquisições do País (World Bank, 2002b): i) fraqueza do enquadramento legal e falta de cumprimento das normas existentes ii) procedimentos e práticas ineficazes e dispendiosas iii) fraca capacidade e organização nas aquisições iv) deficientes mecanismos de anti corrupção e de auditoria e v) atrasos no pagamento dão azo a prazos de pagamento elevados. Algumas das recomendações deste relatório têm vindo a ser implementadas com sucesso sugerindo que o GdA está interessado em avançar na introdução de mecanismos de controlo mais eficazes nas aquisições públicas e em outras áreas de gestão financeira. Uma vez mais o desafio será garantir que as mesmas capacidades e controlos se possam desenvolver ao nível sub nacional.

Parcerias público privadas e empresas de utilidade pública

102. As empresas de utilidade pública como EPAL, ENE, EDEL estão juridicamente constituídas de forma independente, mas continuam dependentes do estado. No OGE existe uma linha orçamental para cobrir despesas correntes de algumas destas empresas. Nesse sentido o GdA assume alguma responsabilidade pelas empresas de interesse público.

103. Em termos das parcerias público privadas (PPP), especialmente no que concerne ao fornecimento de água, electricidade e comunicações (estradas/caminhos de ferro) tem sido aprovada alguma legislação criando um ambiente de funcionamento mais favorável (ver World Bank, 2005d). No entanto, Angola está agora na fase do pós guerra, a iniciar a criação de um ambiente de funcionamento para as PPPs e poucas estruturas de governação local estão familiarizadas com esta noção e como a gerir.

Dimensão administrativa/funcional

104. A maioria dos serviços continuam a ser prestados pelo nível Provincial com excepção das Províncias mais importantes, principalmente Luanda, Benguela e Huíla, onde o nível Municipal tem mais experiência e a população é tão numerosa que o nível Provincial não conseguia gerir todos os serviços. A falta de desconcentração para o nível local deve-se principalmente a dois factores identificados no estudo sobre

DRAFT

administração local acima referido (parágrafos 37-44). Por um lado**,** existe um baixo nível de capacidade de recursos humanos ao nível Municipal e**,** por outro**,** este nível não tem autonomia financeira. Em ternos da divisão de responsabilidades para serviços básicos, esta continua pouco clara. Na saúde, educação, desenvolvimento rural e água e saneamento, ambos os níveis, Provincial e Municipal têm responsabilidades executivas que se sobrepõem e nalguns casos a lei usa exactamente a mesma terminologia.

105. Não existe um sistema claro para coordenar com os outros prestadores de serviços (ONG, sector privado), para além dos Conselhos Consultivos Provinciais e Municipais que são, no fundamental, compostos por directores internos (Vice Governadores, Directores Provinciais, etc) mas podem incluir actores não estatais se o Governador Provincial ou o Administrador Municipal assim o entender. A revisão da legislação 17/99, prevista para breve, pode clarificar essas responsabilidades e se algumas das recomendações já feitas forem aceites, talvez venha a introduzir mecanismos para 'comités de concertação' com a sociedade civil e o sector privado.

106. Em relação aos salários e admissão/demissão do pessoal, o Governo Provincial recomenda a contratação, mas a administração do processo continua a ter de ser feito ao nível nacional. Este nível especifica igualmente o número de funcionários que pode ser empregado. Por exemplo, no fim do conflito armado, o nível nacional abriu um concurso para admissão de 27.000 professores e depois distribui os mesmos entre as Províncias, que por sua vez os redistribuíram pelos Municípios. Candidaturas e nomeações foram feitas ao nível Provincial e confirmadas pelo nível nacional, tendo este nível sido responsável pela administração do processo. O nível Municipal tem muito pouco controlo sobre questões de pessoal. Esta é uma das áreas que requer mais desconcentração para se desenvolver capacidades de gestão de pessoal ao nível local.

107. Orçamentos sectoriais para os serviços de primeiro nível são aprovados ao nível nacional, que depois gere cerca de 90% do orçamento total. O restante é gerido ao nível Provincial. Como foi notado anteriormente, não existe neste momento um orçamento independente ao nível Municipal.

108. Em termos de formulação de políticas, a extensão da influência dos actores não estatais depende largamente da sua capacidade técnica para demonstrar os resultados das abordagens adoptadas e para se engajarem com os diferentes Ministérios. Este aspecto será discutido com mais profundidade no parágrafo 123.

Oportunidades e Constrangimentos para a Governação Local

Algumas das oportunidades e constrangimentos identificados em baixo, saíram da análise feita nos pontos anteriores. Outras estão baseadas nas entrevistas e questões prioritárias levantadas durante as entrevistas para este diagnóstico.

109. **Oportunidades**

i) Revisão da legislação

A legislação contem vários aspectos chave que precisam de ser debatidos e aprovados no médio prazo. Este facto representa uma boa oportunidade para garantir que o quadro legal esteja adaptado a um ambiente de funcionamento mais favorável em termos de participação local e responsabilidade *para baixo*. Isto quer para os

DRAFT

municípios que venham a fazer parte da experiência piloto de descentralização quer para aqueles que venham a beneficiar de uma desconcentração mais profunda.

ii) Projecto de Constituição

O Projecto da nova Constituição prevê a criação de um poder local com certa originalidade e um ambiente legal mais favorável para a governação local e os interessados devem garantir que a nova Constituição a aprovar após as eleições não perca o espírito do actual Projecto.

iii) Politicas para Desconcentração e Descentralização

A desconcentração e descentralização são actualmente uma prioridade para o MAT uma vez transferida para a Comissão Eleitoral a responsabilidade do processo eleitoral. Esta é uma oportunidade, uma vez que parece haver uma vontade forte de avançar rapidamente com este processo. De facto, a maioria dos entrevistados para este diagnóstico, considerou que já não há caminho para trás nesta agenda.

iv) A Quarta Comissão da Assembleia Nacional

A 4ª Comissão tem o mandato para analisar questões de desconcentração e descentralização do ponto de vista multipartidário. A Comissão ainda não está familiarizada com todos os projectos nesta área e o desenvolvimento de relações mais estreitas entre a Comissão e o Grupo de Trabalho de Descentralização pode vir a trazer benefícios para ambas as partes.

v) Aumento da transparência e uso nascente de mecanismos de responsabilização

O aumento crescente da transparência nos orçamentos nacionais e provinciais pode criar uma base para observadores internos e externos promoverem o incremento de orçamentos desconcentrados. O início do uso de medidas de responsabilização ao nível central é encorajador e fornecerá uma base mais forte para a introdução destes mecanismos ao nível local. O funcionamento da Alta Autoridade contra a Corrupção pode permitir a revisão dos projectos-lei sobre governação local numa perspectiva de maior responsabilização.

110. **Constrangimentos**

i) Baixo nível de desconcentração fiscal

Face às preocupações sobre a qualidade da despesa e a necessidade de reconstrução pós conflito, alguns Ministérios estão a promover o controlo *centralizado* em vez da desconcentração. As Autoridades Municipais e Comunais ainda não têm um orçamento autónomo e este facto limita seriamente a sua capacidade de experimentar e aprender *fazendo* sobretudo nas áreas de planeamento e orçamentação. Embora o MAT promova e encoraja experiências em desconcentração e eventualmente em descentralização, o MINFIN ainda não criou os parâmetros legais para os Administradores Municipais poderem receber fundos. Esta é o caso mesmo com fundos externos, não podendo sequer as Administrações Municipais abrir contas bancárias em nome da Autoridade Municipal.

ii) Mudanças frequentes de Administradores Municipais

Nos casos em que organizações da sociedade civil têm vindo a colaborar com uma Administração Municipal sobre planeamento participativo, etc., e o Administrador Municipal é substituído, muito da força e continuidade do processo pode ser perdido. Um protocolo tripartido entre a Administração Municipal, o Governo Provincial e o parceiro que está a apoiar a governação local, pode mitigar este problema.

iii) **Baixa capacidade de Recursos Humanos e uma distribuição não uniforme dos quadros**

A questão da capacidade de recursos humanos é um ciclo vicioso. Não existem quadros qualificados suficientes com capacidades em planeamento, orçamentação e

DRAFT

monitoria. Este é um factor central na relutância em desconcentrar orçamentos. Porém, será difícil criar quadros com experiência nestas áreas se não houver possibilidade de combinar os cursos de formação do IFAL com experiências práticas de planeamento e gestão, que por sua vez requer a existência de orçamentos e financiamentos. É por isso essencial que o elemento fiscal seja desbloqueado de uma forma ou outra para que as Autoridades Municipais possam criar capacidades de forma gradual e faseada.

iv) Falta de coordenação das iniciativas em termos geográficos

Actualmente há pouca coordenação ou sinergias estratégicas entre as várias iniciativas ao nível municipal. O MAT identificou 41 (ou 47) Municípios para a experiência piloto de descentralização, mas estes não são necessariamente os mesmos Municípios seleccionados pelo MINSA, para o desenvolvimento de serviços de saúde primários. Alguns dos Municípios são os mesmos, outros não. Da mesma forma os Municípios não coincidem necessariamente com os seleccionados pela UNICEF para um enfoque nos direitos/protecção da criança. Pode ser que estas decisões sejam apropriadas, mas elas deveriam ser tomadas de forma sistemática e estratégica enquanto que de momento parecem ser ad-hoc e desligadas.

v) O desenvolvimento da nova legislação pode ser melhor coordenado

O MINFIN e o MAT estão conscientes dos benefícios de uma melhor coordenação entre si no desenvolvimento de legislação sobre desconcentração e descentralização.

vi) Falta de um estatuto legal para Fundos de Desenvolvimento Municipal

Está a ser produzida legislação sobre finanças locais, mas no entretanto existem organizações com vontade e capacidade de fornecer recursos para Fundos de Desenvolvimento Municipal. Estes Fundos são essenciais para que as Administrações Municipais possam praticar o planeamento e orçamentação, bem como valorizar a governação local aos olhos dos cidadãos. Os cidadãos precisam de ver mudanças reais nas suas vidas para reconhecer a legitimidade e importância da governação local. Actualmente organizações como FAS e o PNUD são obrigadas a encontrar soluções sem cobertura formal legal.

vii) O OGE para 2006 não incluiu fundos para implementar o programa de desconcentração e descentralização do MAT

Devido a um erro administrativo, as verbas para a implementação do programa de desconcentração e descentralização incluindo Fundos de Desenvolvimento Municipal, não foram incluídos no orçamento de 2006. Todos os interessados concordam que é essencial que um orçamento realista venha a ser calculado e preparado com bastante antecedência de forma a poder ser incluído no orçamento de 2007.

viii) Baixa representação de mulheres

A representação muito baixa de mulheres nos Governos Provinciais e Administrações Municipais contribui para a falta de sensibilização e enfoque nas questões de género. Tratar das questões do papel da mulher em desenvolvimento rural, bem como das questões de género no fornecimento de serviços básicos, nomeadamente água, educação e saúde, é essencial para garantir que os serviços sejam apropriados.

ix) Experiência limitada de responsabilização pública

Existe pouca experiência em Angola sobre reuniões públicas para discutir políticas de desenvolvimento local. Uma abordagem *de cima para baixo* tem dominado durante muitos anos e os cidadãos não esperam ser consultados sobre questões locais.

x) Pode ser ambicioso descentralizar 41 Municípios numa fase piloto

O Programa de Descentralização está focalizado na experiência piloto em 41 Municípios. Dada a grandeza da tarefa que precisa de ser realizada é talvez ambicioso ter como objectivo avançar em todos estes Municípios numa primeira fase.

DRAFT

Secção D: Diagnóstico do Ambiente de Funcionamento da Sociedade Civil Local

Dimensão Legal e Política

Legislação

111. Para além da Constituição de 1992[8], existem mais três peças legislativas que regulam o trabalho das ONGs/OCBs em Angola. A Lei das Associações (14/91) que estabelece a base de funcionamento das ONGs, a Lei das organizações de utilidade pública e o regulamento das ONGs[9]. Não existe legislação local que regule as associações a nível local. De acordo com UTCAH[10] (a unidade governativa que faz a ligação às ONGs), é provável que a Lei das Associações venha a ser revista no curto/médio prazo para reflectir as mudanças ocorridas desde o fim do conflito.

112. De acordo com a legislação, o registo é obrigatório para as ONGs (nacionais e internacionais) e, em teoria, também para as OCBs uma vez que estas estão também reguladas pela Lei das Associações. Na prática**,** muito poucas OCBs estão registadas, uma vez que o registo só traz vantagens se a organização precisa de gerir fundos e abrir conta bancária. Por lei, as associações têm o direito de distribuir bens, incluindo assistência humanitária e de desenvolvimento, itens de saúde e educação, sementes e ferramentas, etc, que estejam relacionados directamente com projectos aprovados pela UTCAH. Os serviços permitidos de acordo com a lei incluem assistência humanitária, promoção/protecção dos direitos humanos, educação, cultura, desporto. Protecção do ambiente, informação pública, assistência psicológica e formação sócio profissional.

Há cinco questões principais relacionadas com a legislação que regula ONGs e OCBs.

113. **Primeiro**, a legislação de 1991 que estabeleceu os parâmetros para a constituição de ONGs/OCBs (aprovada logo após o fim do regime de partido único), teve como objectivo **facilitar** o funcionamento das mesmas. Por outro lado**,** o regulamento aprovado em 2002 teve como objectivo **controlar a actividade das ONGs**, e ficou conhecido como 'Código de Conduta'. Foi aprovado a seguir ao fim do conflito armado, mas parece ter sido uma resposta às preocupações do GdA sobre a actividade de muitas ONGs, principalmente ONGIs, que durante o período de resposta humanitária pós guerra, estavam a actuar de acordo apenas com os seus objectivos e interesses, sem estarem suficientemente ligadas às prioridades e planos do Governo.

114. Alguns aspectos do Regulamento de 2002 são apropriados: por exemplo, é aceitável a exigência por parte do Estado às ONGs de apresentarem planos, programas e relatórios financeiros. Porém, o tom da legislação é de controlo e supervisão das actividades, com pouco reconhecimento da importância da independência para as OSC. Num contexto pós guerra e de mudanças profundas no ambiente sócio político é provável que a revisão da lei, crie um ambiente mais positivo para o crescimento e desenvolvimento da sociedade civil.

[8] O artigo 31 da Constituição garante 'a liberdade de expressão, de reunião, de manifestação, de associação e outras formas expressão'.
[9] Regulamento das Associações e Outras Instituições de Utilidade Publica (5/01) e Decreto-Lei 84/02 Regulamento das Organizações Não Governmentais.
[10] Unidade Técnica de Coordenação das Ajudas Humanitárias

DRAFT

115. Uma **segunda** questão prende-se com o facto da **Lei das Associações não estar bem adaptada** para OCBs. A exigência de registo é demasiado complexa, morosa e dispendiosa para ONGNs e normalmente inatingível para OCBs. O processo exige registo no Ministério da Justiça e publicação dos estatutos no Diário da República. Um processo mais simples na base de critérios, que permitisse às OCBs fazerem o registo ao nível Provincial, ou de preferência Municipal ou Comunal, podia criar condições para um aumento mais rápido de associações. Estas podiam ter os seus próprios controlos internos de governação e capacidades para angariar e gerir fundos.

116. A **terceira** questão está ligada com a **Lei de Utilidade Pública**. As Associações podem candidatar-se ao estatuto de associação de utilidade pública, baseado num conjunto de critérios[11]. Este estatuto abre portas às ONGs para aceder a fundos do estado para implementação dos seus projectos e a isenções de impostos. As questões são as seguintes: i) o processo é extremamente moroso e requer a aprovação por parte do Conselho de Ministros, o que necessariamente limita o número de organizações que podem ser aprovadas**;** ii) o processo obriga as ONGs a trabalharem dentro das políticas do Estado o que limita a possibilidade das ONGs experimentarem com novas abordagens ao mesmo tempo que constrange a sua independência**;** iii) a existência do estatuto de utilidade pública pode limitar a disponibilidade de fundos do estado para as ONGs, fora deste quadro legal.

117. Como resultado destas limitações poucas organizações até hoje se candidataram ao estatuto de utilidade pública[12]. Segundo o estudo do Banco Mundial (World Bank 2005b) sobre a sociedade civil**,** a maioria das organizações já tinha ouvido sobre a existência do estatuto de utilidade pública, mas nunca tinha tido acesso à legislação, não conhecendo assim os critérios requeridos. As organizações que conheciam a legislação consideravam os critérios pouco claros. ONGs nacionais também reivindicam o acesso a financiamentos públicos independentemente da classificação de utilidade pública (Brathwaite, 2003).

118. A **quarta** questão prende-se com o facto da **lei das Associações não ser específica sobre a governação interna das associações** de forma a assegurar que as mesmas prestem contas aos seus membros, ao público, ao GdA e aos doadores. A legislação não se refere a conceitos como "conflito de interesses", nem à distribuição de bens/serviços enquanto a organização se mantêm em funcionamento. A lei somente trata da distribuição do património quando a organização encerra.

119. **Finalmente a lei das associações não promoveu um ambiente facilitador em termos da angariação de fundos para as ONGs (**ver parágrafos 130-135).

120. Há legislação específica e separada que regula alguns tipos de associações, nomeadamente comissões de pais, associações de camponeses e associações de moradores. Enquanto que a legislação geral sobre associações é relativamente bem conhecida por parte das associações, existe muito menos conhecimento sobre a legislação específica.

[11] A Associação: i) trabalha para o 'interesse público' e coopera com a administração do estado ii) não confina o seu quadro de associados ou beneficiários a estrangeiros e iii) actua de acordo com a Constituição.

[12] Algumas das organizações com estatuto de utilidade pública são FESA, **AJAPRAZ** Fundo Lwini e ADPP.

DRAFT

121. Durante as entrevistas para este diagnóstico, só a UTCAH referiu a possibilidade da revisão do quadro legal para ONGs/OCBs. Esta questão não tem sido motivo de debate no seio da sociedade civil. No entanto, a consulta e o debate por parte da sociedade civil sobre esta legislação é essencial para garantir que o ambiente de regulação que vier a ser criado seja facilitador.

122. A legislação que regula o funcionamento dos meios de comunicação social tem sido intensamente debatida. Embora a Constituição de 1992 garanta o direito à liberdade de expressão e informação, a Lei de Imprensa de 1991 não foi revista de forma a corresponder ao espírito da Constituição e mantêm-se restritiva, sobretudo em relação a criticas ao órgão Presidente da República. A Associação dos Jornalistas, sobretudo Ismael Mateus o anterior presidente da Associação, tem participado activamente neste debate sobre a revisão da Lei de Imprensa, mas dava ideia inicialmente que estes comentários não estavam a ser tidos em consideração. Parece que esta situação foi alterada e a nova Lei de Imprensa já foi aprovada no início de Fevereiro de 2006.

ONGs/OCBs e o desenvolvimento de políticas

123. Um estudo do Banco Mundial (World Bank, 2005b) e uma análise de DfID (DfID, 2005: Civil Society) mostraram que há algumas reticências por parte do GdA sobre o contributo da sociedade civil para o desenvolvimento de políticas. Parte do problema parece ser a confusão entre o desenvolvimento de políticas sociais e o envolvimento em políticas partidárias. Esta diferença nem sempre está bem entendida. No entanto, existem vários exemplos positivos da contribuição das ONGs para o desenvolvimento de políticas sectoriais através do engajamento e colaboração com agências governamentais e de demonstração de profundas capacidades técnicas na matéria em análise (podemos dar como exemplo ADRA e abordagens sobre desenvolvimento rural e ensino primário, Mãos Livres e Mosaiko sobre direitos humanos, ADPP sobre educação primária e formação de professores, DW sobre água e saneamento, SC e CCF sobre protecção das crianças, etc.). Nestes casos elementos e abordagens das ONGs foram introduzidas nas políticas e práticas do governo como reconhecimento do valor do seu trabalho. Uma intervenção pública do Presidente da República em Maio de 2004 e o papel reservado à sociedade civil no próximo processo de eleições parece estarem a servir para legitimar o papel político das OSC.

124. Existem igualmente exemplos de Províncias em que os Governadores Provinciais compreendem e apoiam o trabalho das ONGs, incluindo as contribuições na discussão de políticas (ver World Bank, 2005b). Ao mesmo tempo que as OSC entrevistadas para o estudo do Banco Mundial disseram que tinham inicialmente relações fracas com as agências governamentais, a maioria delas (79%) afirmou que essas relações tinham melhorado com o decorrer do tempo. Algumas das organizações consideram que é necessário trabalhar em parceria estreita com o governo para se poder atingir mudanças no longo prazo. Da mesma forma algumas agências governamentais consideraram ser responsabilidade do governo, criar condições institucionais que facilitem o crescimento da sociedade civil.

125. Em 2004, o Presidente convidou para consultas alguns representantes seniores da sociedade civil com vista a discutir aspectos do papel da sociedade civil no futuro de Angola e algumas das recomendações feitas durante as consultas foram

DRAFT

posteriormente implementadas[13]. Este convite foi interpretado como um apoio ao papel da sociedade civil e ao mesmo tempo uma importante mensagem para o Governo sublinhando que o Estado deve ouvir os representantes da sociedade civil. Duma maneira geral o GdA é mais aberto às ONGs nacionais ou às ONGs internacionais com nacionais em cargos de responsabilidade.

ONGs, advocacia e responsabilização pública

126. ONGs estão crescentemente engajadas em advocacia, sobretudo através de redes por sector de actividade. Actualmente existem redes que tratam de questão de terra, género, HIV-SIDA, educação e outros assuntos. Para além das redes formais, existem discussões activas por parte das ONGs sobre temas como a ECP, corrupção e transparência, reintegração/reconciliação nacional e eleições. Há alguns sinais de que as ONGs começam a ter um impacto com o trabalho de advocacia e um exemplo disso são as mudanças relativas que foram introduzidas na Lei de Terras. No entanto, existe igualmente evidência que as mudanças em políticas acontecem principalmente através de apoio técnico e engajamento com continuidade como descrito no parágrafo 123. Da mesma forma, o respeito pelos direitos humanos das pessoas detidas, melhoraram como consequência do trabalho desenvolvido de forma engajada durante algum tempo duma ONG com as autoridades judiciais e policiais.

127. ONGs estão igualmente mais engajadas na monitoria de orçamentos e despesas públicas. Save the Children Noruega, Dinamarca e Suécia, promoveram programas para analisar e monitorar orçamentos e despesas públicas em relação aos direitos da criança, sobretudo no que concerne aos serviços básicos. NDI e Intermon fazem igualmente monitoria de orçamentos enquanto que World Learning oferece capacitação e informação sobre a publicação e análise de orçamentos públicos**.** O Observatório Político-Social Angolano (OPSA) também está engajado no seguimento do OGE. Existe igualmente uma organização da sociedade civil designada Associação Fiscal de Angola, que foi criada em 2000 com um carácter técnico-científico e tem como missão a divulgação e estudo dos problemas fiscais e a influência sobre a política fiscal. Neste momento tem um projecto de estudo sobre a reforma fiscal e outro para criação de um centro de documentação especializado.

A sociedade civil e a descentralização

128. Ao mesmo tempo que cresce o número de ONGs que apoiam a desconcentração e descentralização através de planeamento participativo, há um consenso entre os entrevistados para este diagnóstico que o entendimento dos conceitos e legislação sobre esta matéria, é muito limitado por parte da sociedade civil. Alguns entrevistados pensam que o próprio Grupo de Trabalho da Descentralização poderia beneficiar de capacitação nesta matéria.

Governação interna e responsabilização

129. A legislação que regula as ONGs não é específica em relação à governação interna das associações para garantir que as mesmas prestam contas aos seus membros, ao público e outros interessados como descrito no parágrafo 118.

[13] Descrição verbal de alguns membros da sociedade civil Angolana.

DRAFT

Dimensão Fiscal

130. Quanto aos financiamentos disponíveis para as ONGs, o ambiente pós conflito está cada vez mais constrangido, na medida em que os fundos humanitários já acabaram, que houve um hiato de direcção estratégica na maioria dos doadores e nunca se realizou a conferência de doadores para a reconstrução. Mais recentemente assiste-se a uma tendência de redução dos fundos disponíveis ao mesmo tempo que alguns dos fundos estão a ser canalizados directamente para agências governamentais. Duma maneira geral, o ambiente de financiamento está a ficar extremamente difícil para as ONGs nacionais e internacionais. Todas as ONGN, com excepção das mais fortes, têm vindo a seguir as prioridades dos doadores para poderem ter acesso aos financiamentos e essa tendência parece aumentar à medida que os fundos escasseiam.

131. As NU sempre produziam estatísticas sobre as doações concedidas na base do Apelo Consolidado, mas esta informação já não está disponível. A ideia é que no futuro a base de dados da UTCAH seja capaz de fornecer uma informação sobre a tendência dos financiamentos e que os mesmos sejam incluídos a certa altura no sistema público de responsabilização.

132. Há pouca experiência entre as ONGs Angolanas sobre angariação de fundos independentes, por exemplo através do público ou realização de eventos. Da mesma forma, há relativamente pouca experiência de angariação de fundos na base de fornecimento de bens ou serviços, com excepção de alguns exemplos de pequena escala (aluguer de quartos em casas de trânsito ou salas para eventos). Algumas ONGs têm tido sucessos através de prestação de serviços de consultoria ou formação (por exemplo AAEA, ACJ, Mãos Livres, ADRA). Simultaneamente as mesmas organizações prestam serviços gratuitos às comunidades com fundos dos doadores. O financiamento do sector privado às ONGs mantém-se limitado, embora o número de OSC que receberam alguns fundosparece ter a tendência de aumentar. As companhias petrolíferas também estão a aumentar o financiamento às ONG para fins sociais**.** Igualmente, o financiamento do GdA às OSCs não é ainda significativo.

133. Duma maneira geral, as ONGs ficaram habituadas ao financiamento humanitário dos doadores e ainda não estão seriamente a identificar fontes alternativas para a sua base financeira. Estes problemas no financiamento, são o maior constrangimento ao contributo das ONGs e OCBs para os projectos de desenvolvimento, não só em termos do seu volume, mas igualmente em termos da sua natureza de projectos com períodos limitados e sem continuidade. A análise CSAT (Civil Society Assessment Tool, World Bank, 2005b) identificou esta situação como um problema sério. O estudo considerou que para o desenvolvimento da sociedade civil no longo prazo, seria útil que as ONGs tenham uma abordagem mais estratégica sobre angariação de fundos e que os doadores devem apoiar estas iniciativas. O planeamento e financiamento para o desenvolvimento a nível Municipal podem, no médio prazo, ser uma oportunidade estratégica para as ONGs intervirem de forma de programa em vez de projecto.

134. A falta de financiamento tem sido igualmente um constrangimento à criação de uma plataforma de coordenação para as ONGNs. FONGA elegeu uma nova direcção e desenvolveu em 2003 uma nova abordagem estratégica, mas não teve possibilidades de contratar pessoal nem mesmo um secretário executivo permanente.

DRAFT

Este problema deixou FONGA dependente do tempo disponível dos membros da Direcção, cada um deles igualmente a lutar pela sobrevivência da sua própria ONG. FONGA tem o potencial para crescer e tomar um papel mais activo e tem vindo a desenvolver uma relação positiva com a UTCAH, mas precisa ainda de mais apoio institucional no médio prazo.

135. Par que tenham sucesso na angariação de fundos num ambiente desfavorável, é necessário que as ONGs demonstrem uma capacidade institucional em gestão financeira, para além de clareza nos objectivos. Tem sido difícil para muitas ONGs demonstrarem capacidades nesta área. Uma análise das ONGNs em 2003 observou que os esforços em capacitação, feitos sobretudo pelo PACT (de 1999 a 2002), ADRA, SNV, World Learning e outros, foram eficazes (Brathwaite, 2003). No entanto, a capacitação deve ser ajustada ao novo contexto e ter um enfoque estratégico e institucional mais firme. Esta foi a intenção do FONGA aquando da elaboração da sua estratégia em 2003, mas a sua implementação tem sido extremamente morosa.

Dimensão Administrativa/Funcional

136. De acordo com a Base de Dados da UTCAH existem 329 ONGNs das quais 125 legalizadas. Destas somente 73 estão registadas como estando a implementar projectos. Ao mesmo tempo existem 110 ONGIs registadas legalmente e 114 a implementar projectos. É uma preocupação séria que haja mais ONGs internacionais do que nacionais a implementar projectos, quando já não há intervenção humanitária.

137. É importante reconhecer que as ONGNs não são as únicas representantes da sociedade civil. Um observador da sociedade civil Angolana[14] chamou a atenção para o facto de existirem um número elevado de pequenas associações que, no período pós guerra, se estão a constituir de forma discreta e sem muita publicidade. À medida que as populações se foram reassentando, foram constituindo associações de carácter desportivo, associações de camponeses, grupos de crédito, etc. O desafio é assegurar que estas OCBs estejam devidamente representadas no desenvolvimento local.

138. Em relação aos sectores de trabalho das ONGs registadas (nacionais e internacionais) a base de dados da UTCAH fornece os resultados seguintes:

- Saúde 36 organizações
- Educação 23
- Desenvolvimento Comunitário 17
- Desminagem 9
- Agricultura 7
- Serviços Sociais 6
- Direitos Humanos 4
- Capacitação Institucional 3
- Emergência 2

Estes dados estão incompleto**s** uma vez que o número de organizações a implementar projectos por sector é muito mais baixo que o número de organizações registadas. Assim, esta informação só pode ser *indicativa* sobre o enfoque sectorial. Aceitando

[14] Fernando Pacheco, Presidente da ADRA

DRAFT

estas limitações parece haver um ênfase sobre os serviços básicos mais relevantes para os pobres, mas menos enfoque nas estradas terciárias, água e saneamento.

139. A distribuição geográfica da presença das ONGs e seus projectos está longe de ser uniforme em todo o território. A informação da UTCAH sobre a distribuição dos *projectos* (não ONGs) por Província demonstra uma concentração nas Províncias de Luanda, Moxico, Benguela, Huila e Huambo. Uma vez mais parece que falta o registo de muitos projectos e que esta distribuição está condicionada pelo nível de demanda do registo junta da UTCAH por parte do Governo Provincial. Na prática, é improvável que Moxico tenho o segundo número mais elevado de projectos das ONGs, mas pode ter a taxa de registo mais alta.

Província	**Número de projectos das ONGs registados**	**Província**	**Número de projectos das ONGs registados**
Luanda	83	Bie	10
Moxico	31	Bengo	8
Benguela	26	Zaire	8
Huila	19	Lunda Sul	8
Huambo	19	Kuando Kubango	7
Uige	18	Namibe	6
Malange	15	Cunene	6
Kwanza Sul	13	Lunda Norte	2
Kwanza Norte	11	Cabinda	2

Embora os dados não sejam completos, a tendência parece ser a concentração de projectos ao longo do litoral e no planalto. Comparando esta concentração com a análise de projectos de iniciativas em governação local (páginas 23-26) existem tendências semelhantes: um enfoque no oeste e zona central, com pouca intervenção no leste.

Balanço de género

140. O balanço de género é uma questão pertinente para a sociedade civil tal como o é para a governação local. Na análise das ONGNs em 2003 menos de 10% dos chefes executivos das ONGs eram mulheres (Brathwaite, 2003). É também evidente, que para além da Rede Mulher existe pouca análise de género mas OSCs. Por exemplo tem havido pouca análise sobre o papel da mulher no desenvolvimento rural de pequena escala, que é fundamental nesta fase, e nas questões de HIV/SIDA.

Recursos Humanos das NGO

141. Existe uma tendência ainda que limitada, mas que se pode notar, para o regresso dos quadros das ONGs ao funcionalismo público (comentários de pessoal das ONGs). Algumas figuras chave das ONGs voltaram a trabalhar para o Estado, porque nesta altura de pós conflito, podem jogar um papel mais influente no desenvolvimento de políticas, porque os fundos e o futuro das ONGNs se tornaram mais inseguros e também porque os salários pagos pelo Estado são agora mais atractivos**.** Outra possibilidade analisada no contexto deste diagnóstico é que o pessoal sénior das ONGs pode decidir vir a candidatar-se nas eleições para as autarquias locais, ou virem a ser nomeados como Administradores Municipais. Esta seria uma oportunidade de aplicar os seus conhecimentos de planeamento participativo na prática.

DRAFT

142. No contexto de indicadores de pobreza e desenvolvimento humano entre os piores do mundo, são vastas as tarefas de restabelecimento de serviços básicos ao nível local e o desafio é criar um ambiente em que as ONGs possam maximizar o seu papel nesta área.

Oportunidades e Constrangimentos para a Sociedade Civil Local

143. *As oportunidades para o desenvolvimento da sociedade civil e sua participação na governação local, são as seguintes*:
i) É provável que venha a haver **nova legislação para regular ONGs e OCBs no médio prazo**, adaptando a mesma às recentes mudanças político/sociais. A comunidade das ONGNs em Angola podia analisar o que deve ser incluído numa legislação positiva e *facilitadora*, muito antes da elaboração do Projecto de Lei. FONGA pode potencialmente liderar este processo. Este assunto está desenvolvido nas recomendações
ii) O GdA está **consciente que existe pouca capacidade** em planeamento e monitoria a nível Municipal. Onde as ONGs possam contribuir para a capacitação, através de parcerias locais, é provável que sejam bem recebidas.
iii) Reforçar FONGA ou criar outro Fórum como **plataforma de debate sobre questões da sociedade civil**. No presente, alguns actores da sociedade civil consideram que o debate está demasiado focalizado à volta de financiamento e projectos, ou seja, um debate demasiado micro. O debate deve ser levado a outro patamar, de forma a ser analisado o papel da sociedade civil no novo contexto, bem como na descentralização.
iv) Existem múltiplos exemplos de ONGs a **influenciar políticas do Governo** baseado em fortes conhecimento técnicos, impacto demonstrado e parcerias estreitas com agencias governamentais.
v) **Organizações da sociedade civil são especificamente mencionados na estratégia do Governo de Desconcentração e Descentralização** e posteriormente no Programa Bi-Anual do Governo, como actores chave, juntamente com as autarquias e autoridades tradicionais. O seu papel é crescentemente reconhecido como um dos pilares para o desenvolvimento local.

144. Alguns dos constrangimentos chave são os seguintes:
i) **O financiamento para as ONGs e OCBs tem sido de curto prazo e fragmentado,** em parte como resultado das políticas dos doadores, mas também porque as OSCs não desenvolveram estratégias próprias de longo prazo. Há necessidade de uma visão estratégica conjunta que contribua para o seu desenvolvimento sustentado (ver World bank, 2005b). Há igualmente necessidade de estabelecer formas mais abertas que permitam às ONGs receberem fundos do Estado, sem criarem dependências das políticas do Governo.
ii) As organizações da sociedade civil mais fracas tiveram uma tendência que se focalizar na ajuda humanitária **sem terem desenvolvido capacidades sectoriais específicas** que sejam valorizadas na fase do desenvolvimento.
iii) Apesar do espaço para o funcionamento das ONGs estar gradualmente a abrir, a legislação actual mantém-se controladora e **algumas agências governamentais são reticentes** à intervenção das OSCs.

DRAFT

iv) O **quadro legal não favorece o desenvolvimento de OCBs** e os procedimentos de registo (morosos e caros) para ONGNs são inapropriados e proibitivos para OCBs.
v) **O balanço de género** é um problema para as OSCs, tal como para o Estado. Numa situação em que menos de 10% dos chefes executivos das organizações são mulheres, tem havido uma fraca análise das questões de género, com excepção da Rede Mulher.

DRAFT

Secção E: Identificação de oportunidades chave para o relacionamento entre a governação e sociedade civil local de forma a melhorar a governação local

Oportunidades e Constrangimentos para um Relacionamento Co-Produtivo

145. *Oportunidades*

i) Tem havido um crescente reconhecimento que trabalhando em cooperação pode aumentar em vez de diminuir o papel da Administração Municipal.

À medida que os Administradores Municipais têm vindo a ganhar experiência de trabalhar com a sociedade civil local através de Fóruns em vários pontos do País, tem havido um reconhecimento crescente que o trabalho em cooperação pode apoiar os objectivos do Governo e a capacidade da administração local. CARE e os parceiros do LUPP que apoiam Fóruns Municipais em Luanda, tem vindo a ser contactados por outros Administradores Municipais de todo o País, como reconhecimento do valor dos Fóruns Municipais no apoio ao seu trabalho. Igualmente, ONGs e outras agências envolvidas em questões de governação local, estão crescentemente a reconhecer a importância de se engajarem com as agências governamentais em vez de se manterem apenas numa posição crítica.

ii) Capacitação

A sociedade civil local tem vindo a trabalhar há muitos anos nas áreas do diagnóstico, planeamento, monitoria e gestão orçamental. Estas organizações podem ter (e estão a ter) um papel no desenvolvimento dessas capacidades dentro das Administrações Municipais e Comunais.

iii) Quadro regulador para as ONGs/OCBs

A revisão da legislação das ONGs/OCBs pode ser vista como uma oportunidade para ambas as partes. Para o GdA que precisa de colaborar com a sociedade civil para o fornecimento dos serviços básicos e para a sociedade civil que precisa de um ambiente de regulação mais facilitador da sua actividade. Por exemplo, um registo no local e mais rápido das ONGs e especialmente das OCBs podia apoiar o seu crescimento e desenvolvimento, sobretudo em relação à abertura de contas bancárias e na gestão financeira.

iv) Oportunidade para colaborar sobre a falta de dados

Há uma falta crónica de dados robustos e credíveis, incluindo dados demográficos, de saúde e educação a todos os níveis. Existem oportunidades para uma colaboração mais sistemática entre a Administração Municipal, a sociedade civil e também as autoridades tradicionais para consolidar dados e criar bases de dados conjuntos.

v) Conjugação de objectivos e visão sobre desconcentração e descentralização

No fundamental, sociedade civil, MAT e Administrações Municipais e Comunais partilham a mesma visão e objectivos globais sobre desconcentração e descentralização. Esta situação pode ser capitalizada de forma a criar objectivos e 'lobbies' comuns em relação à desconcentração fiscal e outros constrangimentos.

146. *Constrangimentos*

i) Falta de enquadramento legal para um Fundo conjunto de Desenvolvimento Municipal

Embora hajam agências dispostas a investir em Fundos de Desenvolvimento Municipal, actualmente não existe enquadramento legal para a colaboração num fundo com estas características. O MINFIN podia considerar este fundo conjunto como uma oportunidade para as Administrações Municipais ganharem experiência na gestão de fundos antes do aumento gradual da desconcentração e descentralização

DRAFT

fiscal. O estudo sobre a descentralização fiscal (antecipado pelo PNUD para Janeiro de 2006) deve trazer mais clareza sobre as várias opções. No entanto, em termos das políticas para a desconcentração/descentralização fiscal, o GTD podia analisar esta questão conjuntamente com parceiros do Governo. Além disso a 4ª Comissão da Assembleia Nacional poderia propor uma medida transitória para a gestão de orçamentos conjuntos, até à concretização da desconcentração/descentralização fiscal.

ii) Falta de coordenação com o nível do Governo Provincial

Quando as organizações que pretendem reforçar as capacidades das Administrações Municipais não trabalham com o GEPE (Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística do Governo Provincial), as suas intervenções podem ser bloqueadas. Esta situação pode acontecer, mesmo que haja o acordo político do Governo Provincial. É essencial que ambos os níveis, político e técnico, estejam devidamente engajados no apoio à capacitação das Administrações Municipais.

iii) Baixo nível de formação e qualificação do pessoal das Administrações Municipais

Ao mesmo tempo que isto é uma oportunidade para colaboração, é igualmente um constrangimento. Onde o pessoal tem pouca formação e falta de confiança, este pode sentir-se ameaçado pelo interesse da sociedade civil em colaborar.

Oportunidades e Constrangimentos para um Relacionamento de Responsabilização

147. *Oportunidades*

i) Os Administradores Municipais podem ganhar legitimidade através de Fóruns participativos

Os Administradores Municipais que jogam um papel de liderança nos Fóruns que congregam a sociedade civil, autoridades tradicionais e o sector privado, têm uma maior legitimidade na representação do Município junto do Governo Provincial e ao mesmo tempo uma maior responsabilização para com a população. Observadores notam que estes Administradores são mais fundamentados nas discussões com o Governo Provincial. Isto é igualmente uma oportunidade para aumentar a demanda de planeamento participativo, uma vez ser provável que os outros Administradores Municipais queiram replicar a experiência dos colegas.

ii) A 4ª Comissão sobre Administração Local pode ajudar a levantar questões de responsabilização para com os cidadãos

Engajando mais estreitamente a 4ª Comissão da Assembleia Nacional nos projectos e programas sobre governação local em curso, pode ajudar a desenvolver o seu entendimento de questões e mecanismos de responsabilização. A Comissão estaria numa posição mais forte para analisar e contribuir para a legislação e políticas futuras nesta matéria.

iii) A nova legislação sobre ONGs/OCBs pode incluir cláusulas sobre governação interna, conflitos de interesse, etc.

Na revisão da legislação sobre ONGs/OCBs, devem ser incluídos mecanismos claros de governação interna que garantam o controlo de conflitos de interesses e a utilização do património/serviços de forma transparente.

iv) As ONGs vão ganhando gradualmente experiência na análise de orçamentos públicos e NDI fornece formação nesta área

O aumento da escala e qualidade da análise de orçamentos públicos ao nível nacional e sub nacional, irá reforçar a responsabilização do Estado para com os cidadãos.

DRAFT

148. *Constrangimentos*

i) O Estatuto de Utilidade Pública pode limitar a independência das ONGs
Embora poucas ONGs se tenham candidatado até agora ao Estatuto de Utilidade Pública, as que aceitarem o Estatuto tal como está, podem perder a independência em termos da análise das políticas. Enquanto muitas ONGIs também recebem fundos dos respectivos Governos para o seu funcionamento, estas normalmente não têm de assinar acordos de apoio explícito às políticas do Governo. Deveria existir um quadro mais aberto para permitir às ONGs receberem fundos do GdA.

DRAFT

Recomendações Estratégicas Preliminares baseadas no Diagnóstico sobre o Ambiente de Funcionamento da Governação Local em Angola

Estas recomendações tratam de *como é que o maior grupo de interessados não governamentais*[15] podem apoiar o GdA e as organizações da sociedade civil a avançar nas questões de governação local em Angola. São propostas dirigidas a todo o Grupo de agências representadas no Grupo de Trabalho de Descentralização, em vez de recomendações para um dos membros do Grupo (com excepção de algumas propostas que podem ser implementadas por FAS). Os autores do diagnóstico estão conscientes que o GTD tem funcionado até agora de maneira informal e não tem estado, como Grupo, no centro do debate político e técnico. Tem funcionado efectivamente como um espaço de troca de informação. No entanto, dada a composição do Grupo, este tem um excelente potencial para assumir um papel mais eficaz, estratégico e de influência.

Desde a realização do trabalho de terreno, o GdA, MINPLAN e MAT expressaram o seu interesse em trabalhar mais estreitamente com os maiores actores não governamentais interessados nas questões de governação local e possivelmente em assumir a liderança do Grupo de Trabalho da Descentralização (GTD). As recomendações têm em conta esta possível direcção futura, embora admitam como igualmente possível que o GdA prefira vir a trabalhar com um grupo mais reduzido de representantes do GTD.

Propostas para debate no Grupo e Trabalho de Descentralização

1) Elevar a outro patamar o papel e o funcionamento do Grupo de Trabalho de Descentralização (GTD)

Houve um consenso que o GTD deveria passar a outro patamar, provavelmente uma espécie de 'think tank' sobre questões de governação local. Mais especificamente, o diagnóstico propõe que o GTD discuta as seguintes ideias:

- Cada membro do GTD pode identificar uma área específica em que está interessado e tornar-se o líder/ coordenador para a mesma.
- Dependendo da decisão sobre a possível liderança do Grupo por representantes do GdA, membros do GTD podem ser nomeados para reforçar as ligações com Ministérios chave (MINFIN, MINPLAN, MAPESS, MINUA, MINADER, IFAL) e membros da Assembleia Nacional.
- Os membros podem assumir um compromisso para, sempre que possível, enviar o mesmo representante às reuniões para garantir a continuidade.
- Os membros devem considerar a possibilidade de fornecer ao GTD informação sobre projectos *indirectamente ligados* à governação local (em particular outros projectos da UE e Banco Mundial).

Algumas das questões específicas que o GTD poderia tratar através da elaboração de documentos analíticos ('working papers') são:

- Clarificação de terminologia e conceitos relacionados com governação local;

[15] Com excepção do FAS que é uma agência governamental.

DRAFT

- Apoiar a análise futura sobre autoridades tradicionais e as suas ligações com a governação local antes de haver legislação nesta área;
- Acompanhar a reforma legislativa e assegurar que o GTD tenha oportunidade de analisar as questões e iniciar/contribuir para os debates;
- Análise das atribuições e competências dos diferentes níveis de administração e governação (Província, Município, Comuna), sobretudo no que se refere aos vários sectores relevantes na área dos serviços básicos e redução da pobreza (ver ponto vii);
- Diferenças e semelhanças entre Municípios rurais e urbanos e em relação à desconcentração em comparação com descentralização (talvez aplicando indicadores comuns para analisar e comparar aspectos como participação, inclusão, responsabilização, etc.);

2) Revisitar a liderança, composição e responsabilidades internas do GTD
Tendo presente a recomendação de um papel mais estratégico para o GTD no futuro, seria útil analisar o funcionamento futuro do próprio grupo. Houve um consenso que o papel do PNUD foi central e os restantes membros acham que esse papel deve continuar. No entanto, podia ser útil se o FAS partilhasse a liderança do GTD tendo em atenção as suas ligações institucionais ao Governo e o facto de ser uma agência Angolana.

3) Analisar a distribuição geográfica das várias iniciativas ao nível Municipal
Até ao momento, a selecção dos Municípios a serem incluídos nas várias iniciativas governamentais e não governamentais não foi analisada em termos de critérios ou potenciais sinergias. O GTD pode discutir e analisar as sinergias entre os actuais Municípios/iniciativas (ver páginas 23-26).

A discussão pode incluir o tipo de apoio disponível aos Municípios que continuam no processo de desconcentração por não fazerem parte dos Municípios piloto para a descentralização. Pode igualmente incluir a possibilidade de, em conjunto com MAT, definir critérios uniformes de monitoria, para testar o progresso em todos os Municípios. A informação pode ser partilhada com a 4ª Comissão da Assembleia.

4) Promover a demanda para descentralização fiscal (o estudo do PNUD sobre descentralização fiscal será essencial para o estabelecimento de estratégias de promoção de mudanças fiscais. Estas mudanças são elas próprias essenciais para que os desenvolvimentos em governação local não venham a perder credibilidade. No entretanto este diagnóstico tem três propostas para esta questão central).
a) Apoiar o MAT na preparação do orçamento para desconcentração e descentralização a ser incluído na proposta para 2007 (incluindo as verbas para os Fundos de Desenvolvimento Municipal).
b) Analisar as ligações entre capacitação e descentralização fiscal (isto é: a necessidade de haver alguns fundos para planeamento/orçamentação, para que a teoria do IFAL possa ser posta em prática) entre todos os interessados chave: MINFIN, 5ª Comissão (Economia e Finanças), 4ª Comissão (Administração Local), MAT, Governadores Provinciais.
c) Contribuir para a revisão do Decreto-Lei 80/99 sobre descentralização fiscal.

DRAFT

5) Desenvolver acordos tripartidos para promover a continuidade dos apoios às Administrações Municipais

O diagnóstico identificou um constrangimento no ambiente para o desenvolvimento da governação local em que o progresso de apoios às Administrações Municipais pode ser perdido se o Administrador for substituído. Para evitar este risco, o GTD pode discutir com o MAT o estabelecimento de acordos tripartidos com o objectivo de institucionalizar o planeamento participativo, etc., mesmo que haja mudança de Administrador. Se o MAT estiver de acordo, O Ministério pode dar orientações aos Governos Provinciais para elaborarem acordos entre o Governo Provincial, a Administração Municipal e a agência facilitadora.

6) Garantir que todos os membros do Grupo de Trabalho se engajem com os GEPEs (Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística, Governo Provincial)

É essencial que os Governos Provinciais, sobretudo ao nível político e técnico (GEPEs) estejam estreitamente engajados nos processos de capacitação ao nível das Administrações Municipais. O GTD pode estabelecer este como um ponto de princípio para os membros do grupo, considerando o risco que existe no caso de esquecimento deste nível. Como parte do engajamento com o nível Provincial, os membros podiam também analisar e promover ligações entre os Planos de Desenvolvimento Municipal e Provincial.

7) Analisar as ligações <u>por</u> sector com a desconcentração/descentralização

Alguns membros do GTD colaboram com os Governos Províncias e as Administrações Municipais ao nível sectorial. O GTD podia analisar as atribuições e competências aos vários níveis por sectores chave (saúde, educação, água e saneamento, desenvolvimento rural incluindo estradas terciárias e desminagem, e redes de protecção social). Podia analisar igualmente as ligações entre fornecimento de serviços básicos e a desconcentração/descentralização. Esta análise pode ser partilhada com o MAT, o sector e os Governos Provinciais antes da revisão do Decreto-lei 17/99.

8) Ligações com FONGA enquanto possível base institucional para uma análise do quadro legal par o desenvolvimento da sociedade civil

O quadro legal para a sociedade civil – especialmente ONGs e OCBs – será revisto no médio prazo. Em vez de esperar pelo projecto de lei o GTD pode facilitar uma análise gerida por FONGA e UTCAH sobre o que devia ser contemplado numa legislação positiva e facilitadora. Isto deve incluir uma análise de:

- As opções para o financiamento das ONGNs incluindo: a) a possibilidade de co-financiamento por parte do Estado de projectos das ONGs, mesmo não tendo o Estatuto de Utilidade Pública, b) um ambiente mais aberto para empresas privadas financiarem ONGs e receberem isenções fiscais; c) procedimentos para a angariação de fundos através de eventos públicos
- Procedimentos simplificados e locais para o registo de ONGs/OCBs

9) Ligações com FONGA e outras redes, para reforçar o entendimento da sociedade civil sobre descentralização

Existe um entendimento limitado entre as ONGs sobre desconcentração e descentralização e sobre a possibilidade de focalizar o desenvolvimento ao nível Municipal. Para promover um debate à volta destas questões o GTD e o FONGA podem considerar: a) uma mesa redonda para partilhar uma panorâmica do progresso

DRAFT

da desconcentração/descentralização, seguida de um debate sobre o papel das ONGs/OCBs; b) as ONGs os membros do GTD podem comprometer-se de introduzir as questões nas várias redes. Isto deve incluir um debate sobre questões de género e governação local (com os membros da Rede Mulher)

10) Convidar deputados da 4ª Comissão da Assembleia Nacional para visitar programas e projectos apoiados por membros do GTD
A 4ª Comissão tem conhecimento de algumas, mas não todas, experiências existentes. A voz da Comissão seria mais forte se os membros tivessem uma panorâmica clara da maioria das experiências em desconcentração/descentralização. OGTD pode convidar deputados da Comissão para assistir a uma reunião do GTD e a seguir organizar visitas aos projectos.

11) Reforçar as ligações entre o GTD e o IFAL
Sobretudo procurar fornecer oportunidades para os participantes nos cursos do IFAL conhecerem experiências práticas ligadas aos estudos teóricos.

12) Alargar o conhecimento de outras experiências em governação local
O GTD juntamente com MAT, MINFIN e outros interessados podem considerar o patrocínio de uma reunião em Angola, convidando representantes de países chave, para partilharem as suas experiências sobre governação local. Por exemplo: Moçambique, Cabo Verde e Países da América Latina. Convidando representantes para visitarem Angola, pode-se atingir uma maior audiência.

<u>Recomendações para FAS</u>

FAS ganhou bastante prestígio junto dos interessados pelo seu trabalho em desenvolvimento dirigido pela comunidade em simultâneo com o trabalho de reforço do desenvolvimento municipal. A estreita relação institucional do FAS junto do GdA é uma vantagem para o GTD. O papel do FAS devia ser definido neste contexto. Por esta razão as recomendações têm um enfoque no papel do FAS na liderança nas ligações com o Estado, o desenvolvimento de legislação e análises que podem informar as deliberações ministeriais sobre desconcentração/descentralização. Os membros do GTD que fazem parte da sociedade civil, vão liderar nas recomendações relacionadas com ONGs, OCBs e autoridades tradicionais.

Considerando a sua extensa experiência prática o FAS deve apoiar a liderança do PNUD do GTD e substituir PNUD na sua ausência. Mais especificamente FAS deveria liderar nos seguintes aspectos:

1) Ligações bi-direccionais entre o GTD e o **MINPLAN**

2) Análise das atribuições e competências dos vários níveis do Governo (Província, Município, Comuna) e em relação às responsabilidades sectoriais. Esta análise deve informar a **revisão do Decreto-lei 17/99 (Proposta nº 7 acima)**

3) Analisar junto do MAT a noção do estabelecimento de **acordos tripartidos entre o Governo Provincial, a Administração Municipal e a agência facilitadora** para garantir a continuidade, no caso dos Administradores virem a ser substituídos **(Proposta nº 5 acima)**

DRAFT

4) Apoiar os membros do grupo de trabalho nas suas relações com os Governos Provinciais, sobretudo com o GEPE **(Proposta nº 6, acima)**

FAS deve também jogar um papel chave no seguinte:

5) Capacitação e a **ligação entre a formação teórica e as oportunidades práticas** através dos programas do FAS junto com o IFAL **(Proposta nº 11, acima)**

6) Promover a demanda para a **descentralização fiscal e a revisão do Decreto-lei 80/99 (Proposta nº 4, acima)** juntamente com PNUD

7) **Comparação entre os Municípios que se vão manter no processo de desconcentração e os que vão participar na experiência piloto de descentralização**, uma vez que FAS trabalha em ambos. A comparação pode incluir uma análise das diferenças entre os Municípios urbanos e rurais **(Proposta nº 1 acima)**

DRAFT

REFERÊNCIAS

Brathwaite, C. (2003) National NGOs in Angola, OCHA, Luanda.

MAT (2004) Primeiro Encontro Nacional sobre a Autoridade Tradicional em Angola, Editorial Nzila, Luanda

MAT/UNDP (2002) A Descentralização em Angola, UNDP, Luanda.

MAT/UNDP (2005) Economic Report on Angola in 2002-2004, UNDP, Documentation Centre, Luanda.

MAT/UNDP/IBAM (2005) Avaliação de Necessidades de Formação Local, UNDP, Luanda.

MPLA (2005) Proposta: Agenda Nacional de Consenso, MPLA, Luanda.

Republica de Angola (2001) Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização Administrativa, Luanda.

Republica de Angola/UNDP (2003) Estudo sobre a Macro Estrutura de Administração Local, in Desconcentração e Descentralização em Angola Vol II, UNDP, Luanda.

Rodrigues, P. and Soares, F. (2002) in Decentralisação e Desconcentração em Angola, UNDP, Luanda.

Teixeira, A. Pacheco, F. and Pereira, V. (2003) in Desconcentração e Descentralização em Angola, UNDP, Luanda.

UNDP (2004) Economic Report on Angola in 2002-2004, UNDP, Luanda

World Bank (2002b) Country Procurement and Assessment Report, World Bank, Washington DC.

World Bank (2005a) Engaging Civil Society Organisations in Conflict Affected and Fragile States, World Bank, Washington DC.

World Bank (2005b) Civil Society Assessment Tool, Top Down Analysis, World Bank, Luanda.

World Bank (2005c) Angola: Public Expenditure Management and Financial Accountability, Africa Region, Washington DC.

World Bank (2005d) Soluções Privadas para a Infraestrutura em Angola, World Bank, Washington DC.

Zassala, C. and Andrade, J (2000) Avaliação Estratégica do Sector do Processo Politico de Angola, paper commissed by USAID, Luanda.

DRAFT

Anexo 1 – Lista de entrevistas e Grupos Focais

Nome	Organização	Posição
Governo de Angola		
Francisa do Espírito Santo	Governo Prov. Luanda	Vice Governadora
Luis de Assunção		
Mota Liz	MAT	Vice Ministro
João Pedro Alberto	Administração Mun.Viana	Administrador Municipal
Júlio de Carvalho	Admin. Mun. Ingombotas	Administrador Municipal
Pedro Walipi	UTCAH	Director
Furtado Azevedo	IFAL	Director Geral
Parlamento		
Ruth Dachala	Quarta Comissão, Poder Local, Assemb. Nacional	Ex-Presidente
Antonio Tunga Feliz	Quarta Comissão, Poder Local, Assemb. Nacional	Presidente
UE		
Jorge Gallego	European Union	
Tamar Bello	European Union	Economic Adviser
Raul Feio	European Union	Health Adviser
Abel Piqueras	European Union	Education Adviser
Cristina	European Union	Civil Society Adviser
Giovanni Trezzi	Consultor da EU	Consultor
Ana Emília	PAR	Directora do PAR
ONGs		
Kate Ashton	LUPP	Gestora do Programa
Aderito Mohammed	LUPP	Conselheiro de Políticas
NToni Nzinga	COIEPA	Coordenador
Antonio Kiala	FONGA	Presdiente
Doroteia	Kandengues Unidos	Directora
Fernando Pacheco	ADRA	Presidente
Benjamin Castello	Jubilieu 2000	Presidente
Allan Cain	Development Workshop	Director
Robert Bulten	CARE	Director Nacional
Joao de Deus	FESA	Director Geral
Emilia Fernandes	Rede Mulher	Secretária Geral
Susan Grant	SCUK	Directora de Programas
Fern Teodoro	World Learning	Representante
Carlos Figuereido	SNV	Coordenador
NU		
Alfredo Teixeira	UNDP	Oficial de Programa

DRAFT

Doadores

Martin Johnson	DfID	Representante
Sabine Fandrych	GTZ	Conselheira Desen. Local
Cathy Hamlin	USAID	Especialista de Programas

Académicos

Justino Pinto de Andrade	Universidade Católica	Director Fac. Economia

Grupos Focais

Membros do Fórum de Viana

Visitas

Fórum de Viana
Fórum de Kilamba Kiaxi

DRAFT